Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 12. novembra 2015 [1]

Spojené veci C-191/14 a C-192/14

Borealis Polyolefine GmbH a OMV Refining & Marketing GmbH
proti
Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Rakúsko)],
vec C-295/14
DOW Benelux BV a i.
proti
Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Raad van State (Holandsko)],
ako aj
spojené veci C-389/14, C-391/14 až C-393/14
Esso Italiana Srl a i.
proti
Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Taliansko)]

„Právo životného prostredia — Systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov — Spôsob prideľovania kvót — Pridelenie bezodplatných kvót — Jednotný medziodvetvový korekčný faktor — Výpočet — Odpadové plyny — Kogenerácia — Činnosti zahrnuté od roku 2008 a od roku 2013 — Odôvodnenie — Komitológia — Vlastníctvo — Osobná dotknutosť — Obmedzenie účinkov zrušenia“

Obsah

I – Úvod 3

II – Právny rámec 4

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

A – Smernica 2003/87 4

B – Rozhodnutie Komisie 2011/278 6

C – Rozhodnutie 2013/448 7

III – Vnútroštátne konania a návrhy na začatie prejudiciálneho konania 8

A – Otázky v spojených veciach C-191/14 a C-192/14 (Borealis Polyolefine) 9

B – Otázky vo veci C-295/14 (DOW Benelux) 9

C – Otázky v spojených veciach C-389/14, C-391/14 až C-393/14 (Esso Italiana) 10

D – Konanie pred Súdnym dvorom 11

IV – Právne posúdenie 11

A – O právnej kvalifikácii korekčného faktora 12

1. Uznaný dopyt priemyselných zariadení vypočítaný členskými štátmi 12

2. Maximálne množstvo kvót pre priemysel vypočítané Komisiou 13

a) Článok 10a ods. 5 písm. a) smernice 2003/87 13

b) Článok 10a ods. 5 písm. b) smernice 2003/87 14

3. Určený korekčný faktor 14

4. O cieľoch smernice 2003/87 vzhľadom na korekčný faktor 15

B – O zohľadnení výroby elektrickej energie z odpadových plynov a priemyselného využitia tepla z vysokoúčinných kogeneračných elektrární 16

1. O výrobe elektrickej energie z odpadových plynov 16

2. O kogeneračných zariadeniach 18

C – O údajoch týkajúcich sa odvetví, ktoré sa majú zohľadniť prvýkrát od roku 2008, resp. 2013, použitých na účely maximálneho množstva kvót pre priemysel 19

1. O vykonávacích ustanoveniach 19

2. O kvalite údajov 20

a) O rozšírení od roku 2013 20

i) O nezohľadnení nových činností v údajoch jednotlivých členských štátov 20

ii) O zohľadnení nových činností v údajoch iných členských štátov 21

b) O rozšírení od roku 2008 22

D – O odôvodnení určenia korekčného faktora 23

1. O potrebnom odôvodnení určenia korekčného faktora v rozhodnutí 2013/448 23

2. O údajoch použitých Komisiou 24

3. O objasňujúcom dokumente Generálneho riaditeľstva pre oblasť klímy 26

4. O potrebe spätného výpočtu 26

5. Záver vo vzťahu k odôvodneniu určenia korekčného faktora 27

E – O základnom práve vlastniť majetok (šiesta otázka vo veci Borealis Polyolefine a druhá otázka vo veci Esso Italiana) 27

F – O schvaľovacom konaní týkajúcom sa rozhodnutia 2013/448 28

G – O možnosti obrátiť sa priamo na súdy Únie 30

H – O dôsledkoch nezákonnosti rozhodnutia 2013/448 32

V – Návrh 34

I – **Úvod**

1. Systém obchodovania s emisiami podľa smernice 2003/87 [2] naďalej prechodne stanovuje, aby sa priemyselným zariadeniam prideľovalo bezodplatné právo na emisiu skleníkových plynov, takzvané kvóty. Smernica však obsahuje zložitú právnu úpravu, ktorá na základe komplexného posúdenia historických emisií a uznaného dopytu zariadení obmedzuje množstvo bezodplatne pridelených kvót prostredníctvom korekčného faktora.

2. V týchto návrhoch objasním návrhy na začatie prejudiciálneho konania z Rakúska, Holandska a Talianska týkajúce sa určenia tohto korekčného faktora. Návrhy spočívajú na žalobách podaných spoločnosťami, ktoré namietajú proti určitým aspektom výpočtu tohto korekčného faktora, aby tak v konečnom dôsledku získali väčšie množstvo bezodplatných emisií. Súdny dvor sa okrem tohto konania zaoberá už aj ďalšími návrhmi na začatie prejudiciálneho konania z Talianska, Fínska, zo Švédska, Španielska a z Nemecka, ktoré majú rovnaký cieľ a nastoľujú prevažne podobné otázky. [3]

3. Kľúčovou otázkou tohto konania je, či Komisia pri výpočte korekčného faktora správne zohľadnila určité činnosti. Ide pritom o využitie takzvaných odpadových plynov ako paliva, o využitie tepla z kogeneračných zariadení, ako aj o priemyselné činnosti, na ktoré sa systém smernice 2003/87 vzťahuje až od roku 2008 alebo 2013. Tieto spoločnosti okrem toho požadujú úplný prístup k všetkým údajom, ktoré Komisia pri výpočte použila, a to na účely preskúmania, či existujú ďalšie dôvody na námietky.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 275, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631), v znení Zmluvy o pristúpení Chorvátska (Ú. v. EÚ L 112, 2012, s. 21).

3 — Veci C-502/14, Buzzi Unicem SpA a i., Ú. v. EÚ C 26, 2015, s. 13), C-506/14 (Yara Suomi Oy a i., Ú. v. EÚ C 34, 2015, s. 9), C-180/15 (Borealis AB a i./Naturvårdsverket, Ú. v. EÚ C 205, 2015, s. 21), C-369/15 až C-373/15 (Siderúrgica Sevillana a i., Ú. v. EÚ C 311, 2015, s. 35), ako aj C-456/15 (BASF), C-457/15 (Vattenfall Europe), C-460/15 (Schaefer Kalk) a C-461/15 (EON Kraftwerke).

4. Okrem toho treba objasniť, či Komisia správne upustila od uplatnenia konkrétneho konania, takzvanej komitológie, či bolo porušené základné právo spoločností vlastniť majetok, či mali spoločnosti podať žaloby priamo na súdy Únie namiesto vnútroštátnych súdov a aké dôsledky by to malo, keby ich námietky boli v celom rozsahu alebo čiastočne úspešné.

II – **Právny rámec**

A – *Smernica 2003/87*

5. Konania sa týkajú rozhodnutí, ktoré prijala Komisia na základe smernice 2003/87 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve. Ustanovenia, ktoré sú v prejednávanom prípade relevantné, boli do uvedenej smernice v prevažnej miere doplnené prostredníctvom pozmeňujúcej smernice 2009/29 [4].

6. Spomedzi definícií článku 3 smernice 2003/87 treba vyzdvihnúť tieto dve:

„Na účely tejto smernice sa používajú tieto definície:

e) ‚zariadenie' znamená stacionárnu technologickú jednotku, kde sa uskutočňuje jedna alebo viac činností uvedených v prílohe I a akákoľvek iná priamo súvisiaca činnosť, ktorá má technické spojenie s činnosťami vykonávanými v danej prevádzkarni a ktorá by mohla mať vplyv na emisie a znečisťovanie;

…

u) ‚výrobca elektrickej energie' je zariadenie, ktoré 1. januára 2005 alebo po tomto dátume vyrábalo elektrickú energiu na predaj tretím stranám a v ktorom sa nevykonáva žiadna činnosť uvedená v prílohe I okrem ‚spaľovania palív'."

7. Článok 9 smernice 2003/87 upravuje množstvo dostupných emisií a jeho každoročné znižovanie:

„Množstvo kvót pre celé Spoločenstvo, ktoré sa od roku 2013 začne vydávať každoročne, sa lineárne zníži od polovice obdobia rokov 2008 až 2012. V porovnaní s priemerným celkovým ročným množstvom kvót, ktoré členské štáty vydali v súlade s rozhodnutiami Komisie o ich národných alokačných plánoch na obdobie rokov 2008 až 2012, sa množstvo zníži o lineárny koeficient 1,74 %. Množstvo kvót pre celé Spoločenstvo sa v dôsledku pristúpenia Chorvátska zvýši len o množstvo kvót, s ktorými Chorvátsko bude obchodovať formou aukcie podľa článku 10 ods. 1.

Komisia do 30. júna 2010 uverejní absolútne množstvo kvót pre celé Spoločenstvo na rok 2013, založené na celkových množstvách kvót, ktoré členské štáty vydali alebo majú vydať v súlade s rozhodnutiami Komisie o ich národných alokačných plánoch na obdobie rokov 2008 až 2012.

…"

4 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009 (Ú. v. EÚ L 140, s. 63).

8. Článok 9a ods. 2 smernice upravuje otázku, ako sa na účely pridelenia emisií majú určiť emisie zariadení, ktoré boli do systému integrované až v roku 2013:

„V prípade zariadení, ktoré vykonávajú činnosti uvedené v prílohe I a ktoré sú do schémy Spoločenstva začlenené len od roku 2013, členské štáty zabezpečia, aby prevádzkovatelia takýchto zariadení predkladali príslušným orgánom riadne podložené a nezávisle overené údaje o emisiách s cieľom zohľadniť ich pri úprave množstva kvót pre celé Spoločenstvo, ktoré sa majú vydať.

Všetky takéto údaje sa predložia relevantnému príslušnému orgánu do 30. apríla 2010 v súlade s ustanoveniami prijatými podľa článku 14 ods. 1.

Ak sú predložené údaje riadne podložené, príslušný orgán ich oznámi Komisii do 30. júna 2010 a množstvo kvót, ktoré sa má vydať, upravené o lineárny koeficient uvedený v článku 9, sa zodpovedajúcim spôsobom upraví. V prípade zariadení produkujúcich iné skleníkové plyny než CO_2 môže príslušný orgán oznámiť nižší objem emisií v súlade potenciálom zníženia emisií uvedených zariadení.“

9. Článok 10a ods. 1 a 2 smernice 2003/87 upravuje určenie takzvaných referenčných úrovní pre rôzne činnosti:

„1. Do 31. decembra 2010 Komisia prijme plne harmonizované vykonávacie opatrenia pre celé Spoločenstvo na prideľovanie kvót uvedených v odsekoch 4, 5, 7 a 12 vrátane akýchkoľvek potrebných ustanovení na harmonizované uplatňovanie odseku 19.

Tieto opatrenia zamerané na zmenu nepodstatných prvkov tejto smernice jej doplnením sa prijmú v súlade s regulačným postupom s kontrolou uvedeným v článku 23 ods. 3.

Opatreniami uvedenými v prvom pododseku sa v možnom rozsahu určia referenčné úrovne *ex ante* pre celé Spoločenstvo, aby sa zabezpečilo, že sa prideľovanie uskutoční spôsobom, ktorý nemotivuje k zvyšovaniu emisií, ale naopak motivuje k znižovaniu emisií skleníkových plynov a energeticky účinným technikám, pričom sa tam, kde sú k dispozícii príslušné zariadenia, zohľadnia najúčinnejšie techniky, náhrady, alternatívne výrobné procesy, vysoko účinná kogenerácia, účinné získavanie energie z odpadových plynov, využívanie biomasy a zachytávanie a ukladanie CO_2. V súvislosti s výrobou elektrickej energie sa neprideľujú žiadne bezodplatné kvóty, s výnimkou prípadov, na ktoré sa vzťahuje článok 10c, a s výnimkou elektrickej energie vyrábanej z odpadových plynov.

…

2. Pri určovaní zásad pre stanovenie referenčných úrovní *ex ante* v konkrétnych odvetviach alebo pododvetviach je východiskovým bodom priemerný výkon, ktorý v danom odvetví alebo pododvetví dosiahlo 10 % najúčinnejších zariadení v Spoločenstve v rokoch 2007 – 2008. …“

10. Článok 10a ods. 3 smernice 2003/87 vylučuje najmä pridelenie bezodplatných kvót pri výrobe elektrickej energie:

„S prihliadnutím na odseky 4 a 8 a bez ohľadu na článok 10c sa bezodplatné prideľovanie nesmie vzťahovať na výrobcov elektrickej energie, zariadenia na zachytávanie CO_2, potrubia na prepravu CO_2 alebo na úložiská CO_2.“

11. Článok 10a ods. 4 smernice 2003/87 však obsahuje osobitné ustanovenia vzťahujúce sa na kogeneráciu:

„V súvislosti s výrobou tepla alebo chladením sa bezodplatné kvóty prideľujú na diaľkové vykurovanie a vysokoúčinnú kogeneráciu… s cieľom uspokojiť hospodársky odôvodnený dopyt. Po roku 2013 sa každoročne celkové pridelenie takýmto zariadeniam upraví podľa výroby takéhoto tepla o lineárny koeficient uvedený v článku 9.“

12. Článok 10a ods. 5 smernice 2003/87 sa týka stanovenia korekčného faktora na pridelenie kvót:

„Maximálne ročné množstvo kvót, ktoré je základom na výpočet kvót pre zariadenia, na ktoré sa nevzťahuje odsek 3 a ktoré nie sú novými účastníkmi, nesmie prekročiť súčet:

a) ročného celkového množstva pre celé Spoločenstvo, ktoré sa určilo podľa článku 9, vynásobeného podielom emisií zo zariadení, na ktoré sa nevzťahuje odsek 3, v rámci celkových priemerných overených emisií za obdobie rokov 2005 až 2007 zo zariadení, na ktoré sa vzťahuje schéma Spoločenstva v období rokov 2008 až 2012, a

b) celkových priemerných ročných overených emisií zo zariadení v období rokov 2005 až 2007, ktoré sú zahrnuté do schémy Spoločenstva až od roku 2013 a nevzťahuje sa na ne odsek 3, upravených o lineárny koeficient uvedený v článku 9.

V prípade potreby sa uplatňuje jednotný medziodvetvový korekčný faktor.“

B – *Rozhodnutie Komisie 2011/278*

13. Článok 10 rozhodnutia 2011/278 [5] upravuje pridelenie bezodplatných kvót. Podľa odseku 2 členské štáty najprv na základe historických emisií a Komisiou vopred identifikovaných referenčných produktov predbežne vypočítajú, koľko kvót sa má jednotlivým priemyselným zariadeniam prideliť. Výsledky sa oznámia Komisii podľa článku 15 ods. 2 písm. e).

14. Podľa článku 15 ods. 3 rozhodnutia 2011/278 Komisia na základe týchto informácií, ktoré sprostredkovali členské štáty, vypočíta korekčný faktor podľa článku 10a ods. 5 smernice 2003/87:

„Komisia po doručení zoznamu uvedeného v odseku 1 tohto článku posúdi zahrnutie každého zariadenia do zoznamu a súvisiace predbežné celkové ročné množstvá bezodplatne pridelených emisných kvót.

Po oznámení predbežných celkových ročných množstiev emisných kvót bezodplatne pridelených počas obdobia od roku 2013 do roku 2020 všetkými členskými štátmi Komisia stanoví jednotný medziodvetvový korekčný faktor uvedený v článku 10a ods. 5 smernice 2003/87/ES. Tento sa určí porovnaním súčtu predbežných celkových ročných množstiev emisných kvót bezodplatne pridelených zariadeniam, ktoré nie sú výrobcami elektrickej energie, v každom roku počas obdobia od roku 2013 do roku 2020 bez použitia koeficientov uvedených v prílohe VI s ročným množstvom kvót, ktoré je vypočítané v súlade s článkom 10a ods. 5 smernice 2003/87/ES pre zariadenia, ktoré nie sú výrobcami elektrickej energie ani novými účastníkmi, vzhľadom na príslušný podiel z celkového ročného množstva pre celú Úniu, určeného podľa článku 9 uvedenej smernice, a príslušného množstva emisií, ktoré sú v systéme Únie zahrnuté až od roku 2013.“

5 — Rozhodnutie Komisie 2011/278/EÚ z 27. apríla 2011, ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného prideľovania emisných kvót podľa článku 10a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES, platné v celej Únii (Ú. v. EÚ L 130, s. 1).

15. Ak sa predbežne vypočítané množstvo emisných kvót pridelených jednotlivým priemyselným zariadeniam vynásobí korekčným faktorom, výsledkom bude podľa článku 10 ods. 9 rozhodnutia 2011/278 príslušné definitívne celkové ročné množstvo.

16. Pokiaľ ide o zohľadnenie kogenerácie pri referenčných úrovniach, mimoriadny význam má odôvodnenie 21 rozhodnutia 2011/278:

„Ak sa merateľné teplo vymieňa medzi dvoma alebo viacerými zariadeniami, bezodplatné prideľovanie emisných kvót by malo vychádzať zo spotreby tepla daného zariadenia a malo by zohľadňovať riziko úniku uhlíka. Preto na zabezpečenie, aby množstvo bezodplatných emisných kvót, ktoré sa majú prideliť, bolo nezávislé od štruktúry ponuky tepla, by sa emisné kvóty mali prideľovať spotrebiteľovi tepla.“

17. Zohľadnenie odpadových plynov pri určení referenčných produktov je vysvetlené v odôvodnení 32 rozhodnutia 2011/278:

„Je tiež vhodné, aby sa v referenčných produktoch zohľadňovalo účinné získavanie energie z odpadových plynov a emisie spojené s ich používaním. Na tento účel sa pri stanovení referenčných úrovní pre produkty, pri výrobe ktorých sa vytvárajú odpadové plyny, vo veľkej miere zohľadnil obsah uhlíka v týchto odpadových plynoch. Ak sa odpadové plyny vyvážajú z výrobného procesu za systémové hranice príslušného referenčného produktu a spaľujú sa na účel výroby tepla mimo systémových hraníc príslušného referenčného procesu, ako sa vymedzuje v prílohe I, súvisiace emisie by sa mali zohľadniť pridelením dodatočných emisných kvót na základe referenčného štandardu tepla alebo referenčného štandardu paliva. Z hľadiska všeobecnej zásady, že pri výrobe elektrickej energie by sa nemali bezodplatne prideľovať žiadne emisné kvóty, aby sa zabránilo neoprávnenému narušeniu hospodárskej súťaže na trhoch elektrickej energie dodávanej priemyselným zariadeniam, a vzhľadom na cenu uhlíka obsiahnutú v elektrickej energii je vhodné, aby sa v prípade, že sa odpadové plyny vyvážajú z výrobného procesu mimo systémové hranice príslušného referenčného produktu a spaľujú sa na výrobu elektrickej energie, nepridelili žiadne dodatočné kvóty nad podiel obsahu uhlíka v odpadovom plyne započítaný v príslušnom referenčnom produkte.“

C – *Rozhodnutie 2013/448*

18. Článok 4 rozhodnutia 2013/448 [6] sa týka korekčného faktora na roky 2013 až 2020:

„Jednotný medziodvetvový korekčný faktor uvedený v článku 10a ods. 5 smernice 2003/87/ES a určený v súlade s článkom 15 ods. 3 rozhodnutia 2011/278/EÚ sa stanovuje v prílohe II k tomuto rozhodnutiu.“

19. Podľa prílohy II k rozhodnutiu 2013/448 korekčný faktor na rok 2013 bol 94,272151 %. V nasledujúcich rokoch táto kvóta klesne až na 82,438204 % na rok 2020.

20. V odôvodnení 25 Komisia vysvetlila, ako k týmto číslam dospela:

„Obmedzenie stanovené v článku 10a ods. 5 smernice 2003/87/ES sa rovná 809 315 756 kvótam v roku 2013. Komisia na účely stanovenia tohto obmedzenia najprv od členských štátov a krajín EHP-EZVO zozbierala informácie o tom, či zariadenia spĺňajú definíciu výrobcov elektrickej energie alebo iného zariadenia, na ktoré sa vzťahuje článok 10a ods. 3 smernice 2003/87/ES. Komisia potom určila podiel emisií v období rokov 2005 až 2007 zo zariadení, na ktoré sa toto ustanovenie nevzťahuje, ale ktoré boli v období rokov 2008 až 2012 zahrnuté v EU ETS [systém obchodovania s emisiami Únie]. Komisia

6 — Rozhodnutie Komisie 2013/448/EÚ z 5. septembra 2013 o vnútroštátnych vykonávacích opatreniach na prechodné bezodplatné pridelenie emisných kvót skleníkových plynov v súlade s článkom 11 ods. 3 smernice 2003/87/ES (Ú. v. EÚ L 240, s. 27).

potom tento podiel, ktorý sa rovnal 34,78289436 %, uplatnila na množstvo stanovené na základe článku 9 smernice 2003/87/ES (1 976 784 044 kvót). Na základe priemerných ročných overených emisií z príslušných zariadení za obdobie rokov 2005 až 2007 Komisia potom k výsledku tohto výpočtu pripočítala počet kvót vo výške 121 733 050, pričom zohľadnila upravený rozsah EU ETS platný od roku 2013. Pri stanovovaní obmedzenia Komisia použila informácie od členských štátov a krajín EHP-EZVO. Keď overené emisie za obdobie rokov 2005 až 2007 neboli prístupné, Komisia v rámci možností extrapolovala relevantné údaje z overených emisií z neskorších rokov tak, že uplatnila faktor 1,74 % opačným smerom. Komisia sa obrátila na orgány členských štátov ohľadom takto použitých informácií a údajov a dostala od nich súhlasné stanovisko. Porovnaním obmedzenia stanoveného v článku 10a ods. 5 smernice 2003/87/ES so súčtom predbežných ročných množstiev bezodplatne pridelených kvót bez uplatnenia koeficientov uvedených v prílohe VI k rozhodnutiu 2011/278/EÚ sa dospeje k medziodvetvovému korekčnému faktoru, ktorý je uvedený v prílohe II k tomuto rozhodnutiu.“

III – **Vnútroštátne konania a návrhy na začatie prejudiciálneho konania**

21. Rakúsko, Holandsko a Taliansko v roku 2012 vypočítali (provizórne) emisné kvóty skleníkových plynov, ktoré mali byť spoločnostiam – žalobkyniam v konaniach vo veciach samých – bezodplatne pridelené, a oznámili to Komisii.

22. Komisia 5. septembra 2013 vydala rozhodnutie 2013/448 a určila v ňom jednotný medziodvetvový korekčný faktor.

23. Na základe tohto korekčného faktora uvedené tri členské štáty pridelili žalujúcim spoločnostiam určité množstvo emisných kvót, ktoré bolo v porovnaní s predbežným výpočtom menšie.

24. Spoločnosti, ktoré sú účastníkmi konaní vo veciach samých, proti tomu podali žaloby, ktoré viedli k prejednávanému návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

A – *Otázky v spojených veciach C-191/14 a C-192/14 (Borealis Polyolefine) a C-192/14 (OMV Refinig & Marketing)*

25. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Krajinský správny súd pre Dolné Rakúsko) položil Súdnemu dvoru tieto otázky:

„1. Je rozhodnutie 2013/448 neplatné a porušuje článok 10a ods. 5 smernice 2003/87 v rozsahu, v akom zo základu na výpočet podľa článku 10a ods. 5 prvej zarážky písm. a) a b) vylučuje emisie súvisiace s odpadovými plynmi, ktoré sú produkované zariadeniami patriacimi do prílohy I smernice 2003/87, a s teplom využívaným zariadeniami patriacimi do prílohy I smernice 2003/87 a získaným z kogeneračných zariadení, pri ktorých je povolené pridelenie bezodplatných kvót podľa článku 10a ods. 1 a 4 smernice 2003/87, ako aj podľa rozhodnutia 2011/278?

2. Je rozhodnutie 2013/448 neplatné a porušuje článok 3 písm. e) a u) smernice 2003/87 samostatne a/alebo v spojení s článkom 10a ods. 5 smernice 2003/87 v rozsahu, v akom stanovuje, že emisie CO_2 súvisiace s odpadovými plynmi, produkované zariadeniami patriacimi do prílohy I smernice 2003/87 a s teplom využívaným zariadeniami patriacimi do prílohy I smernice 2003/87 a získaným z kogeneračných zariadení sú emisiami pochádzajúcimi od ‚výrobcov elektrickej energie‘?

3. Je rozhodnutie 2013/448 neplatné a porušuje ciele smernice 2003/87 v rozsahu, v akom vytvára nerovnováhu vylúčením emisií súvisiacich so spaľovaním odpadových plynov a s teplom vyrobeným v kogeneračných zariadeniach zo základu na výpočet podľa článku 10a ods. 5 druhej zarážky písm. a) a b), zatiaľ čo v súvislosti s nimi priznáva právo na pridelenie bezodplatných kvót podľa článku 10a ods. 1 a 4 smernice 2003/87 a rozhodnutia 2011/278?

4. Je rozhodnutie 2011/278 neplatné a porušuje článok 290 ZFEÚ a článok 10a ods. 5 smernice 2003/87 v rozsahu, v akom jeho článok 15 ods. 3 mení článok 10a ods. 5 druhú zarážku písm. a) a b) smernice 2003/87 v tom zmysle, že odkaz na ‚zariadenia, na ktoré sa nevzťahuje odsek 3', nahrádza odkazom na ‚zariadenia, ktoré nie sú výrobcami elektrickej energie'?

5. Je rozhodnutie 2013/448 neplatné a porušuje článok 23 ods. 3 smernice 2003/87 v rozsahu, v akom toto rozhodnutie nebolo prijaté na základe regulačného postupu s kontrolou, ktorý je predpísaný v článku 5a rozhodnutia Rady 1999/468 a v článku 12 nariadenia 182/2011?

6. Má sa článok 17 Charty základných práv Európskej únie vykladať v tom zmysle, že vylučuje zadržanie pridelení bezodplatných kvót na základe protiprávneho výpočtu medziodvetvového korekčného faktora?

7. Má sa článok 10a ods. 5 smernice 2003/87, samostatne a/alebo v spojení s článkom 15 ods. 3 rozhodnutia 2011/278, vykladať v tom zmysle, že vylučuje uplatnenie vnútroštátneho právneho predpisu, ktorý stanovuje uplatnenie protiprávne vypočítaného medziodvetvového korekčného faktora, ako je uvedený v článku 4 rozhodnutia 2013/448 a jeho prílohe II, na pridelenia bezodplatných kvót v členskom štáte?

8. Je rozhodnutie 2013/448 neplatné a porušuje článok 10a ods. 5 smernice 2003/87 v rozsahu, v akom zahŕňa len emisie zo zariadení, ktoré boli od roku 2008 zahrnuté do systému Spoločenstva, a tým vylučuje emisie súvisiace s činnosťami, ktoré boli zahrnuté do systému Spoločenstva od roku 2008 (v zmenenej a doplnenej prílohe I smernice 2003/87), pokiaľ sa tieto činnosti uskutočňovali v zariadeniach, ktoré už boli zahrnuté do systému Spoločenstva pred rokom 2008?

9. Je rozhodnutie 2013/448 neplatné a porušuje článok 10a ods. 5 smernice 2003/87 v rozsahu, v akom zahŕňa len emisie zo zariadení, ktoré boli od roku 2013 zahrnuté do systému Spoločenstva, a tým vylučuje emisie súvisiace s činnosťami, ktoré boli zahrnuté do systému Spoločenstva od roku 2013 (v zmenenej a doplnenej prílohe I smernice 2003/87), pokiaľ sa tieto činnosti uskutočňovali v zariadeniach, ktoré už boli zahrnuté do systému Spoločenstva pred rokom 2013?"

B – *Otázky vo veci C-295/14 (DOW Benelux)*

26. Holandská Raad van State (Štátna rada) položila tieto otázky:

„1. Má sa článok 263 ods. 4 ZFEÚ vykladať tak, že prevádzkovatelia zariadení, na ktoré sa od roku 2013 vzťahovali predpisy smernice 2003/87 o obchodovaní s emisiami, s výnimkou prevádzkovateľov zariadení v zmysle článku 10a ods. 3 tejto smernice a nových účastníkov, by nepochybne mohli podať na Všeobecný súd žalobu o neplatnosť rozhodnutia 2013/448, pokiaľ ide o jednotný medziodvetvový korekčný faktor, ktorý je v ňom určený?

2. Je rozhodnutie 2013/448 v časti stanovujúcej jednotný medziodvetvový korekčný faktor neplatné, pretože tento faktor nebol stanovený v rámci regulačného postupu s kontrolou podľa článku 10a ods. 1 smernice 2003/87?

3. Odporuje článok 15 rozhodnutia 2011/278 článku 10a ods. 5 smernice 2003/87/ES, pretože tento prvý článok zakazuje, aby pri stanovení jednotného medziodvetvového korekčného faktora boli zahrnuté emisie výrobcov elektrickej energie? Ak áno, aké dôsledky má toto porušenie na rozhodnutie 2013/448?

4. Je rozhodnutie 2013/448 v časti stanovujúcej jednotný medziodvetvový korekčný faktor neplatné, pretože sa opiera aj o informácie, ktoré boli poskytnuté na účely vykonania článku 9a ods. 2 smernice 2003/87 bez toho, aby boli stanovené predpisy uvedené v tomto odseku 2 prijaté podľa článku 14 ods. 1 tejto smernice?

5. Je rozhodnutie 2013/448 v časti stanovujúcej jednotný medziodvetvový korekčný faktor v rozpore predovšetkým s článkom 296 ZFEÚ alebo s článkom 41 Charty základných práv Európskej únie, pretože množstvá emisií a emisných kvót rozhodujúce pre výpočet korekčného faktora sú v rozhodnutí uvedené len čiastočne?

6. Je rozhodnutie 2013/448 v časti stanovujúcej jednotný medziodvetvový korekčný faktor v rozpore predovšetkým s článkom 296 ZFEÚ alebo s článkom 41 Charty základných práv Európskej únie, pretože tento korekčný faktor bol stanovený na základe údajov, ktoré nemohli byť známe prevádzkovateľom zariadení, na ktoré sa vzťahuje obchodovanie s emisiami?“

C – *Otázky v spojených veciach C-389/14, C-391/14 až C-393/14 (Esso Italiana)*

27. Napokon taliansky Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Správny súd pre región Lazio) položil Súdnemu dvoru tieto otázky:

„1. Je rozhodnutie Európskej komisie 2013/448 neplatné, pretože v rámci výpočtu kvót, ktoré sa majú bezodplatne prideliť, nezohľadňuje percento emisií súvisiacich so spaľovaním odpadových plynov – alebo procesných hutníckych plynov – ani emisií súvisiacich s teplom vyrobeným kogeneráciou, čím porušuje článok 290 ZFEÚ a článok 10a ods. 1, 4 a 5 smernice 2003/87, prekračuje rámec oprávnenia vyplývajúceho z uvedenej smernice a dostáva sa do rozporu s cieľmi smernice (podpora účinnejších energetických technológií a ochrana potrieb hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti)?

2. Je rozhodnutie Európskej komisie 2013/448 neplatné s ohľadom na článok 6 ZEÚ, a to z dôvodu rozporu s článkom 1 Dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDĽP), ako aj s ohľadom na článok 17 uvedeného dohovoru, keďže neoprávnene viedlo k poškodeniu legitímnej dôvery žalobkýň v právo vlastniť majetok, spočívajúci v množstve kvót, ktoré im bolo prechodne pridelené na základe ich nároku vyplývajúceho z ustanovení smernice, s tým dôsledkom, že žalobkyne boli zbavené hospodárskeho prospechu súvisiaceho s týmto majetkom?

3. Je rozhodnutie Európskej komisie 2013/448 neplatné v časti, v ktorej sa vymedzuje pojem medziodvetvový korekčný faktor, vzhľadom na to, že rozhodnutie je v rozpore s článkom 296 druhým odsekom ZFEÚ a článkom 41 Charty základných práv EÚ, keďže v ňom chýba náležité odôvodnenie?

4. Je rozhodnutie Európskej komisie 2013/448 neplatné v časti, v ktorej sa vymedzuje pojem medziodvetvový korekčný faktor, vzhľadom na to, že rozhodnutie je v rozpore s článkom 10a ods. 5 smernice 2003/87, so zásadou proporcionality podľa článku 5 ods. 4 ZEÚ a okrem toho ho postihuje vada vyplývajúca z neuskutočnenia prípravného konania a nesprávneho posúdenia, a to vzhľadom na skutočnosť, že v rámci výpočtu maximálneho množstva kvót, ktoré sa majú bezodplatne prideliť (významný údaj na účel jednotného vymedzenia pojmu medziodvetvového

korekčného faktora), sa nezohľadnili účinky zmeny výkladu pojmu ‚spaľovacie zariadenie', ku ktorým došlo medzi prvou (2005 – 2007) a druhou (2008 – 2012) fázou vykonávania smernice 2003/87?

5. Je rozhodnutie Európskej komisie 2013/448 neplatné v časti, v ktorej sa vymedzuje pojem medziodvetvový korekčný faktor, vzhľadom na to, že rozhodnutie je v rozpore s článkom 10a ods. 5 smernice 2003/87 a článkom 9a ods. 2 smernice 2003/87 a tiež z dôvodu, že ho postihuje vada vyplývajúca z neuskutočnenia prípravného konania a nesprávneho posúdenia, a to vzhľadom na skutočnosť, že výpočet maximálneho množstva kvót, ktoré sa majú bezodplatne prideliť (významný údaj na účel jednotného vymedzenia pojmu medziodvetvového korekčného faktora), sa uskutočnil na základe vzájomne inkoherentných údajov poskytnutých členskými štátmi, vychádzajúcich z rozdielneho výkladu článku 9a ods. 2 smernice 2003/87?

6. Je rozhodnutie Európskej komisie 2013/448 neplatné v časti, v ktorej sa vymedzuje pojem medziodvetvový korekčný faktor, a to z dôvodu porušenia procesných pravidiel uvedených v článku 10a ods. 1 a článku 23 ods. 3 smernice 2003/87?"

D – *Konanie pred Súdnym dvorom*

28. Ako účastníci konaní vo veciach samých sa v rakúskom konaní písomne vyjadrili Borealis a i., v holandskom konaní DOW Benelux, Esso Nederland a i., Akzo Nobel Chemicals a i., ako aj Yara Sluiskil a i. a v talianskom konaní Esso Italiana, Eni, ako aj Linde Gas Italia. Okrem toho podali Nemecko, Holandsko, Španielsko (iba v talianskom konaní) a Komisia písomné pripomienky.

29. Súdny dvor síce spojil oba rakúske a štyri talianske návrhy na začatie prejudiciálneho konania, ale v zostávajúcej časti doteraz formálne nespojil prejednávané veci. Dňa 3. septembra 2015 jednako uskutočnil spoločné pojednávanie. Na tomto pojednávaní sa s výnimkou spoločnosti Linde zúčastnili všetci vyššie uvedení účastníci konania, ako aj vedľajší účastníci v talianskom konaní Luchini a i. a Buzzi Unicem.

30. Všetkými prejednávanými vecami sa zaoberám v jedných návrhoch a myslím si, že je zmysluplné, aby tento príklad nasledoval aj Súdny dvor tým, že ich spojí do jedného spoločného rozhodnutia.

IV – **Právne posúdenie**

31. Cieľom otázok, ktoré boli položené v návrhoch na začatie prejudiciálneho konania, je spochybniť jednotný medziodvetvový korekčný faktor stanovený v článku 10a ods. 5 smernice 2003/87 (ďalej len „korekčný faktor"), ktorý určila Komisia v článku 4 a prílohe II rozhodnutia 2013/448.

32. Na to, aby sme pochopili túto otázku, je potrebné najskôr predstaviť výpočet tohto korekčného faktora a jeho význam v systéme smernice 2003/87 (pozri časť A). Následne vysvetlím otázky, ktoré sú zamerané na nedostatočné zohľadnenie určitých zdrojov emisií (pozri časti B a C), potom odôvodnenie určenia korekčného faktora (pozri časť D), základné právo vlastniť majetok (pozri časť E) a konanie uplatnené pri prijatí rozhodnutia (pozri časť F). V záujme toho, aby nevznikol zlom v opise veľmi zložitej právnej matérie, až následne vysvetlím, že spoločnosti – žalobkyne v konaniach vo veciach samých – svoje námietky nemuseli uplatniť priamo pred súdmi Únie (pozri časť G) a aké následky by mal mať výsledok preskúmania rozhodnutia (pozri časť H).

A – *O právnej kvalifikácii korekčného faktora*

33. Podľa článku 1 smernice 2003/87 sa zriaďuje systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov na podporu znižovania emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom.

34. Zariadenia, ktoré podliehajú systému, musia na emisie skleníkových plynov získať tzv. emisné kvóty. Prakticky sa to týka takmer výlučne emisií CO_2. Podľa článku 9 a článku 9a smernice 2003/87 je celkové množstvo dostupných kvót obmedzené a od roku 2010 sa každoročne zníži o 1,74 %. Podľa odôvodnenia 13 smernice 2009/29 zníženie prispieva k tomu, aby sa emisie spôsobujúce zmenu klímy znížili do roku 2020 o 20 % v porovnaní s rokom 1990.

35. Od roku 2013 sa tieto kvóty prideľujú iba sčasti bezodplatne a vo zvyšnej časti sa s nimi obchoduje formou aukcie. Rozlišuje sa medzi výrobcami elektrickej energie, ktorí až na niekoľko výnimiek nedostanú *žiadne* bezodplatné emisné kvóty,[7] a medzi priemyselnými zariadeniami, ktoré dostanú bezodplatne buď všetky[8] potrebné kvóty, alebo aspoň určitú ich časť[9].

36. Prejednávané otázky sa priamo týkajú situácie iba tých priemyselných zariadení, ktoré prichádzajú do úvahy na účely pridelenia bezodplatných kvót, nie však výrobcov elektrickej energie. Korekčný faktor, ktorý je predmetom sporu, totiž spôsobuje zníženie emisných kvót, ktoré boli bezodplatne pridelené priemyselným zariadeniam.

37. Korekčný faktor sa stanoví tak, že jednak členské štáty, jednak Komisia vypočítajú, koľko kvót celkovo pripadá na všetky existujúce priemyselné zariadenia. Obe strany pritom použijú rozdielne metódy výpočtu. Nižšia z týchto dvoch hodnôt bude rozhodujúca na určenie toho, koľko kvót bude v konečnom dôsledku bezodplatne pridelených.

38. Ak by výsledná hodnota členských štátov bola nižšia, nebola by potrebná korekcia. Členské štáty by mohli na základe svojej východiskovej hodnoty vykonať bezodplatné pridelenie.

39. Hodnota určená Komisiou však bola v skutočnosti nižšia. Nastal preto prípad uvedený v článku 10a ods. 5 pododseku 2 smernice 2003/87: uplatnenie jednotného medziodvetvového korekčného faktora bolo nevyhnutné. V prvom roku predstavoval približne 94,3 % a do roku 2020 klesne asi na 80,4 %. To znamená, že z množstva bezodplatne pridelených kvót predbežne vypočítaného členskými štátmi je možné napokon prideliť iba túto čiastku.

1. Uznaný dopyt priemyselných zariadení vypočítaný členskými štátmi

40. Členské štáty stanovia hodnotu uvedenú na začiatku článku 10a ods. 5 smernice 2003/87, teda množstvo kvót, ktoré je základom výpočtu (budúcich) každoročných bezodplatných pridelení priemyselným zariadeniam. Toto množstvo sa počíta v určitej miere zo základne, t. j. na základe historickej aktivity každého jedného zariadenia a takzvaných referenčných úrovní, ktoré Komisia určila pre danú činnosť v rozhodnutí 2011/278. V prípade referenčných úrovní ide o určité množstvo emisií CO_2, ktoré Komisia uznala za nevyhnutné pri výrobe určitého množstva daného výrobku. Túto hodnotu budem ďalej nazývať *uznaný dopyt*.

7 — Článok 10a ods. 1 tretí pododsek druhá veta, ods. 3 a ods. 7 tretí pododsek smernice 2003/87.

8 — Podľa článku 10a ods. 12 smernice 2003/87 sú to zariadenia v odvetviach, resp. pododvetviach, v ktorých existuje vysoké riziko úniku uhlíka, tzv. carbon leakage.

9 — Podľa článku 10a ods. 11 smernice 2003/87 dostanú najprv 80 % potrebných kvót zdarma. Do roku 2020 sa tento podiel lineárne zníži na 30 %, do roku 2027 na 0 %.

41. Podľa článku 10a ods. 2 prvého pododseku smernice 2003/87 východiskovým bodom referenčných úrovní je priemerný výkon, ktorý v danom odvetví alebo pododvetví dosiahol 10 % najúčinnejších zariadení v Únii. Tieto referenčné úrovne majú okrem toho podľa článku 10a ods. 1 tretieho pododseku zabezpečiť, že sa prideľovanie uskutoční spôsobom, ktorý nemotivuje k zvyšovaniu emisií, ale naopak, motivuje k znižovaniu emisií skleníkových plynov a k energeticky účinným technikám, pričom sa tam, kde sú k dispozícii príslušné zariadenia, zohľadní okrem iného vysoko účinná kogenerácia a účinné získavanie energie z odpadových plynov. Je úlohou Komisie, aby pri určení referenčných úrovní pre jednotlivé činnosti tento cieľ uskutočnila.

42. Referenčné úrovne priemyselných zariadení určené Komisiou zahŕňajú najmä emisie z využívania odpadových plynov ako paliva, ktoré vzniknú pri určitých výrobných procesoch (pozri časť B bod 1), a zohľadňujú priemyselné využitie tepla z kogeneračných zariadení (pozri časť B bod 2). Okrem toho sa uplatnia pri všetkých priemyselných zariadeniach, ktoré dnes podliehajú systému smernice 2003/87, teda aj pri zariadeniach, ktoré sú zahrnuté až od roku 2008 [pozri časť C bod 2 písm. b)] alebo roku 2013 [pozri časť C bod 2 písm. a)].

43. Členské štáty stanovia na svojom území uznaný dopyt všetkých priemyselných zariadení vyplývajúci z uplatnenia týchto referenčných úrovní tak, že podľa článku 10 rozhodnutia 2011/278 vynásobia referenčné úrovne danej činnosti s historickou úrovňou činnosti dotknutého podzariadenia. Podľa článku 11 ods. 1 smernice 2003/87 oznámia tieto údaje do 30. septembra 2011 Komisii. Komisia sčíta dovedna čísla, ktoré jej boli oznámené, a stanoví tak celkový uznaný dopyt všetkých priemyselných zariadení v Únii.

2. Maximálne množstvo kvót pre priemysel vypočítané Komisiou

44. Komisia vypočíta druhú hodnotu, takzvané maximálne množstvo kvót pre priemysel, do istej miery s nadhľadom tak, že na základe historických údajov o emisiách stanoví podiel na celkovom množstve dostupných emisných kvót, ktorý dovedna prináleží priemyselným zariadeniam. Toto maximálne množstvo kvót pre priemysel sa skladá z dvoch podmnožín, ktoré sú upravené v článku 10a ods. 5 písm. a) a b) smernice 2003/87.

a) Článok 10a ods. 5 písm. a) smernice 2003/87

45. Východiskovým bodom prvej podmnožiny podľa článku 10a ods. 5 písm. a) smernice 2003/87 je priemerné ročné celkové množstvo kvót podľa článku 9 ods. 1, ktoré boli pridelené na druhé obdobie prideľovania v období rokov 2008 až 2012, teda historický dopyt všetkých zariadení, ktoré v tomto období podliehali systému smernice. Toto celkové množstvo zahŕňa obe skupiny, t. j. tak výrobcov elektrickej energie, ako aj priemyselné zariadenia.

46. Množstvo týchto kvót bolo určené príslušnými členskými štátmi. Smernica 2003/87 vo svojom vtedajšom znení im pritom nestanovila konkrétnu metódu. [10]

47. Priemerné množstvo v období rokov 2008 až 2012, ktoré bolo na základe týchto vnútroštátnych pridelení stanovené pre celú Úniu, sa na účely výpočtu jednotlivých budúcich ročných celkových množstiev každoročne [11] zníži o lineárny faktor 1,74 % od polovice tohto obdobia, teda od roku 2010.

10 — Rozsudok Komisia/Estónsko (C-505/09 P, EU:C:2012:179, bod 52).

11 — Na objasnenie odôvodnenie 13 rozhodnutia Komisie 2010/384/EÚ z 9. júla 2010 o množstve kvót pre celé Spoločenstvo, ktoré sa majú vydať v rámci systému obchodovania s emisiami v EÚ na rok 2013 (Ú. v. EÚ L 175, s. 36).

48. Pri výpočte maximálneho množstva kvót pre priemysel však podľa článku 10a ods. 5 písm. a) smernice 2003/87 možno zohľadniť iba ten podiel zariadení, ktoré nespadajú pod článok 10a ods. 3. Kvóty pridelené výrobcom elektrickej energie do roku 2012 sa tak v praxi neberú do úvahy. Komisia vymedzí tento podiel na základe množstva kvót, ktoré boli priemerne pridelené priemyselným zariadeniam v období rokov 2005 až 2007.

49. Súčasťou maximálneho množstva kvót pre priemysel teda nie sú kvóty, ktoré boli v minulosti pridelené výrobcom elektrickej energie za emisie vylúčené pri využívaní odpadových plynov ako paliva (pozri časť B bod 1) alebo pri priemyselnej výrobe tepla v kogeneračných zariadeniach (pozri časť B bod 2). Odkaz na podiel priemyslu v období rokov 2005 až 2007 okrem toho zabraňuje tomu, aby boli zohľadnené priemyselné zariadenia, na ktoré sa smernica 2003/87 vzťahuje až od roku 2008 [pozri časť C bod 2 písm. b)]. Týka sa to určitých spaľovacích zariadení a zariadení na území štátov EHP. Všetky tieto emisie sa jednako zohľadnia v rámci priemyselných referenčných úrovní.

b) Článok 10a ods. 5 písm. b) smernice 2003/87

50. Druhá podmnožina zahŕňa podľa článku 10a ods. 5 písm. b) smernice 2003/87 zariadenia, na ktoré sa systém smernice vzťahuje až od roku 2013. Od tohto roku sú tak do systému navyše zahrnuté napríklad emisie vylúčené pri výrobe hliníka a emisie z určitých odvetví chemického priemyslu.

51. Dochádza k tomu na základe celkových priemerných ročných overených emisií z týchto zariadení v období rokov 2005 až 2007. Aj táto hodnota sa každoročne zníži o spomínaný lineárny faktor vo výške 1,74 % a výrobcovia elektrickej energie sa nezohľadnia.

52. V tejto súvislosti vzniká problém, že nie pre všetky členské štáty boli použité rovnaké údaje o emisiách. V prípade niektorých členských štátov boli použité iba údaje o emisiách z tých zariadení, ktoré boli do systému začlenené až od roku 2013. Naproti tomu pri iných členských štátoch boli navyše použité údaje o emisiách aj z takých z činností, na ktoré sa systém začal nanovo vzťahovať a ktoré boli už predtým uskutočňované v zariadeniach začlenených do systému z dôvodu iných činností [pozri časť C bod 2 písm. a)].

3. Určený korekčný faktor

53. Na prvý pohľad by sa dalo očakávať, že uznaný dopyt zameraný na najúčinnejšie zariadenia, ako ho vypočítavajú členské štáty, musel byť nižší ako historické pridelenia za všetky zariadenia, vrátane tých menej účinných, než z toho vychádza hodnota určená Komisiou. [12] V tomto zmysle by malo byť pri porovnaní oboch hodnôt badateľné iba každoročné lineárne zníženie maximálneho množstva kvót pre priemysel o 1,74 %. Korekčný faktor má byť potrebný až po tom, ako sa rozplynula „výhoda“ zamerania sa na najúčinnejšie zariadenia prostredníctvom znížení.

54. Výsledok porovnania hodnoty členských štátov a hodnoty Komisie však v skutočnosti vzbudzuje dojem, že uznaný dopyt, z ktorého vychádza rozhodnutie 2013/448, má *väčší* rozsah ako historické pridelenia. Korekčný faktor má totiž od začiatku vyššie účinky ako lineárne zníženie: korekčný faktor vo výške 94,272151 % znížil bezodplatné pridelenie v prvom roku, teda 2013, o 5,727849 %. Lineárne zníženie za roky 2011 až 2013 uskutočnené do tohto okamihu však dosahuje iba 5,22 %. Časom sa však tento efekt o niečo zníži. V poslednom roku, teda 2020, bude korekčný faktor predstavovať 82,438204 %, spôsobí teda zníženie o 17,561796 %. To len nepatrne presahuje 17,4 % kumulované lineárne zníženie za týchto desať rokov.

12 — Na rozdiel od tvrdenia Komisie to v prejednávanom prípade v roku 2010 zodpovedalo aj predpokladom Komisie, ako tvrdí Esso Nederland a i.

55. Žalobkyne v konaniach vo veciach samých preto považujú korekciu za príliš vysokú. Tento efekt pripisujú najmä tomu, že určité činnosti boli síce nesprávne zohľadnené v rámci uznaného dopytu, [13] nie však pri stanovení maximálneho množstva kvót pre priemysel [14]. Okrem toho požadujú prístup k potrebným údajom na účely komplexného preskúmania výpočtu korekčného faktora (pozri časť D).

4. O cieľoch smernice 2003/87 vzhľadom na korekčný faktor

56. Pokiaľ ide o toto tvrdenie, treba pripustiť, že medzi „nerovnomerným“ [15] zohľadnením určitých činností a jedným z cieľov korekčného faktora vládne určité napätie. Tieto ciele síce neboli výslovne určené, ale z kontextu právnej úpravy korekčného faktora vyplýva, že má dvojaký účel.

57. Po prvé, jeho účelom je uplatniť lineárne zníženie vo výške 1,74 %. Tento účel nie je dotknutý namietanou nerovnováhou. Redukčný faktor by však bolo možné uplatniť aj bez komplikovaného porovnania uznaného dopytu s maximálnym množstvom kvót pre priemysel.

58. Dôležitejšia je preto druhá funkcia korekčného faktora: má zabezpečiť, aby bezodplatné pridelenia na základe referenčných úrovní nezmenili v prospech priemyslu rovnováhu, ktorá vznikla podľa starého systému prideľovania, medzi priemyselnými činnosťami a výrobou elektrickej energie.

59. Táto rovnováha je dôležitá. Ak by totiž vzrástol podiel priemyselných činností na celkovom množstve dostupných kvót, zároveň by sa zmenšilo množstvo kvót, s ktorými sa môže obchodovať formou aukcie. Ak toto množstvo nepostačuje na pokrytie celého dopytu, ktorý má byť zvýšením pokrytý, hrozili by neprimerané zvýšenia cien. Postihlo by to predovšetkým odvetvie energetiky a spotrebiteľov elektrickej energie. Okrem toho by sa to dotklo aj určitých priemyselných odvetví, ktoré musia kúpiť časť potrebných kvót.

60. Od tejto historickej rovnováhy sa v každom prípade upustilo, ak sú dnes určité činnosti na základe novej metódy výpočtu priradené k priemyslu, hoci v minulosti boli zaradené k výrobe elektrickej energie alebo vôbec neboli zohľadnené.

61. Ako tvrdí spoločnosť Linde, medzi takouto nerovnomernou potrebou korekcie a cieľom smernice 2003/87 vyhnúť sa „carbon leakage“ je navyše určité napätie. Pod tým sa rozumie premiestnenie činností spôsobujúcich emisie skleníkových plynov do tretích štátov. Takéto presídlenie by bolo nevýhodné nielen z hľadiska hospodárskej politiky, ale podkopalo by to aj prevládajúci cieľ, ktorým je celosvetové zníženie emisií skleníkových plynov.

62. Na účely zamedzenia „carbon leakage“ tak zariadeniam v odvetviach, resp. pododvetviach, v ktorých existuje vysoké riziko úniku uhlíka, budú podľa článku 10a ods. 12 smernice 2003/87 pridelené bezodplatné kvóty vo výške 100 % ich dopytu uznaného na základe referenčných úrovní. Príliš vysoký korekčný faktor však môže viesť k tomu, že napokon dostanú menej ako 100 % potrebných kvót, takže systém smernice 2003/87 bude motivovať k premiestneniu týchto činností.

63. Na druhej strane nerovnomerné zohľadnenie využívania odpadových plynov zodpovedá prevládajúcemu cieľu smernice 2003/87, ktorým je zníženie emisií spôsobujúcich zmenu klímy. Keďže znižuje množstvo bezodplatne pridelených kvót, posilňuje motiváciu obmedziť emisie CO_2. Následne prispieva k zachovaniu a ochrane životného prostredia, k boju proti zmene klímy a k vysokej úrovni ochrany, ako to vyžaduje článok 191 ZFEÚ.

13 — Pozri bod 42 vyššie.

14 — Pozri body 49 a 52 vyššie.

15 — Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre oblasť klímy, „Calculations for the determination of the cross-sectoral correction factor in the EU ETS in 2013 to 2020“ z 22. októbra 2013, príloha 1, s. 4 podania Borealis Polyolefine, 12. augusta 2015 prístupné aj na webovej stránke Komisie http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/allocation/docs/ cross_sectoral_correction_factor_en.pdf.

64. V tomto svetle treba bližšie preskúmať štyri oblasti, v ktorých žalobkyne takéto odchýlky namietali, konkrétne zohľadnenie odpadových plynov a kogeneračných zariadení (pozri časť B) a zohľadnenie činností a zariadení, na ktoré sa systém smernice 2003/87 vzťahuje až od roku 2013, resp. 2008 (pozri časť C).

B – *O zohľadnení výroby elektrickej energie z odpadových plynov a priemyselného využitia tepla z vysokoúčinných kogeneračných elektrární*

65. Prvá až štvrtá otázka vo veci Borealis Polyolefine, tretia otázka vo veci Dow Benelux a prvá otázka vo veci Esso Italiana sa týkajú zohľadnenia výroby elektrickej energie z odpadových plynov (pozri bod 1) a priemyselného využitia tepla z vysokoúčinných kogeneračných elektrární (kogeneračné zariadenia, pozri bod 2) pri výpočte korekčného faktora. Obe činnosti sa dnes zahŕňajú do priemyslu napriek tomu, že v minulosti boli zohľadňované v rámci výroby elektrickej energie.

1. O výrobe elektrickej energie z odpadových plynov

66. Odpadové plyny vznikajú pri určitých výrobných procesoch, napríklad pri výrobe koksu a ocele, a môžu byť využité ako palivo, najmä na účely výroby elektrickej energie. Z hľadiska trvalo udržateľného hospodárenia so zdrojmi je to zmysluplnejšie, ako keby sa mali tieto plyny odviesť alebo bez úžitku spaľovať.

67. Toto využitie akiste vysvetľuje, že článok 10a ods. 1 tretí pododsek prvá veta smernice 2003/87 považuje podporu využitia odpadových plynov za motiváciu k znižovaniu emisií skleníkových plynov a energeticky účinným technikám. To by mohol byť rovnaký dôvod, prečo druhá veta tohto ustanovenia stanovuje pre elektrickú energiu vyrobenú z odpadových plynov výnimku z vylúčenia výroby elektrickej energie z pridelenia bezodplatných kvót.

68. Ako vysvetlila Komisia pri stanovení referenčných produktov, mala preto na zreteli skutočnosť, že v určitých odvetviach sa odpadové plyny spaľujú na účely výroby elektrickej energie. Toto viedlo najmä k zvýšeniu referenčných úrovní produktov, ako sú koks, tekuté surové železo a spekaná ruda, teda k zvýšeniu uznaného dopytu v týchto odvetviach.

69. Komisia pripúšťa, že príslušné emisie boli do maximálneho množstva kvót pre priemysel zahrnuté iba čiastočne, konkrétne len v rozsahu, v akom boli odpadové plyny spaľované v priemyselných zariadeniach. Naproti tomu, ak boli odpadové plyny spaľované výrobcom elektrickej energie v zmysle článku 10 ods. 3 smernice 2003/87, pri stanovení maximálneho množstva kvót pre priemysel zostanú nezohľadnené. Keďže maximálne množstvo kvót sa v tomto rozsahu zníži, zohľadnenie odpadových plynov v rámci referenčných úrovní primerane zvýši korekčný faktor.

70. Treba teda preskúmať, či je toto nerovnomerné zohľadnenie využívania odpadových plynov zlučiteľné so smernicou 2003/87.

71. V tejto súvislosti treba konštatovať, že nerovnováha pramení zo znenia článku 10a ods. 1, 3 a 5 smernice 2003/87. Podľa odsekov 3 a 5 sa pri výpočte maximálneho množstva kvót pre priemysel nezohľadňujú výrobcovia elektrickej energie, teda ani výroba elektrickej energie z odpadových plynov. Naproti tomu z odseku 1 tretieho pododseku vyplýva, že Komisia má zohľadniť výrobu elektrickej energie z odpadových plynov pri stanovení referenčných úrovní, z ktorých vychádza uznaný dopyt priemyselných zariadení.

72. Naproti tomu spoločnosti, ktoré podali žaloby v konaniach vo veciach samých, nemôžu uspieť ani s argumentom, že odkaz článku 10a ods. 5 smernice 2003/87 na „zariadenia, na ktoré sa nevzťahuje odsek 3“, sa nemá vykladať v tom zmysle, že emisie výrobcov elektrickej energie sa nezohľadňujú. Zastávajú síce názor, že sa tým myslia zariadenia, ktoré prichádzajú do úvahy na účely pridelenia bezplatných kvót, ale v texte chýba akékoľvek opodstatnenie pre takéto tvrdenie.

73. Na rozdiel od tvrdenia spoločnosti Buzzi Unicem predovšetkým nie je podmienkou uplatnenia článku 10a ods. 3 smernice 2003/87, aby bola výroba elektrickej energie spojená s bezodplatným pridelením. Vylúčenie bezodplatného pridelenia je skôr právnym následkom tohto ustanovenia, pre ktoré iné ustanovenia pripúšťajú výnimky.

74. Ako bolo vysvetlené vyššie,[16] treba uznať, že táto nerovnováha sa v skutočnosti nehodí k cieľu korekčného faktora, ktorým je zabezpečenie historickej rovnováhy medzi priemyselnými zariadeniami a výrobou elektrickej energie. Posilňuje tiež motiváciu k premiestneniu činností vylučujúcich emisie. Zároveň je však v súlade s cieľmi smernice 2003/87 týkajúcimi sa životného prostredia.

75. V tejto situácii s protichodnými cieľmi a systematickými úvahami by sa dalo očakávať, že normotvorca dá svoje zámery výslovne najavo. Stalo sa tak napríklad pri inom ustanovení smernice 2003/87, konkrétne pri článku 9 ods. 1 tretej vete, ktoré bolo zavedené v súvislosti s pristúpením Chorvátska k Únii. Podľa tohto ustanovenia sa v dôsledku pristúpenia Chorvátska množstvo kvót pre celé Spoločenstvo zvýši iba o množstvo kvót, s ktorými musí Chorvátsko obchodovať formou aukcie podľa článku 10 ods. 1. Keďže bezodplatné kvóty, ktoré pridelilo Chorvátsko, tak nebudú zohľadnené, vedie to nevyhnutne k zníženiu kvót dostupných v celej Únii a k potrebe korekcie v zmysle článku 10a ods. 5.

76. Naproti tomu vo vzťahu k odpadovým plynom nie je známa ani príslušná jasná právna úprava, ani odkaz v odôvodneniach alebo v prípravných prácach. Dôkazy skôr svedčia o tom, že normotvorca pri skoncipovaní pozmeňujúcej smernice tento problém jednoducho prehliadol. Zmienka o odpadových plynoch sa totiž dostala do textu až relatívne neskoro – v dôsledku trialógu o schválení smernice 2009/29 v prvom čítaní. Odpadové plyny boli po prvýkrát spomenuté až v pozmeňujúcom návrhu Parlamentu[17], ktorý v priebehu niekoľkých týždňov vyústil prostredníctvom medziinštitucionálneho kompromisu do prijatia smernice 2009/29[18]. Rôzni členovia Parlamentu v tejto súvislosti kritizovali veľkú unáhlenosť pri schválení smernice.[19]

77. Normotvorca na druhej strane ani výslovne neozrejmil, že neskreslené zabezpečenie rovnováhy medzi priemyselnými zariadeniami a výrobcami elektrickej energie, ako aj odbremenenie priemyselných zariadení majú mať v každom prípade prednosť.

78. Rozpory medzi cieľmi nerovnomerného zohľadnenia výroby elektrickej energie z odpadových plynov preto neodôvodňujú, aby sa smernica 2003/87 vykladala nad rámec svojho znenia v tom zmysle, že zabraňuje nerovnováhe.

79. Môže tiež zostať otvorené, či by Komisia napriek tomu mala právomoc odstrániť nerovnováhu pri zohľadnení odpadových plynov prostredníctvom vykonávacích predpisov. Je pravda, že článok 10a ods. 1 smernice 2003/87 Komisiu splnomocňuje, aby vo vzťahu k článku 10a ods. 5 prijala vykonávacie opatrenia na účely zmeny nie zásadných ustanovení smernice prostredníctvom zmien a doplnení. Vzhľadom na protichodné ciele však v každom prípade nebola povinná túto právomoc uplatniť, aby odstránila nerovnováhu.

16 — Pozri bod 56 a nasl. týchto návrhov vyššie.

17 — 48. pozmeňovací návrh (dokument Rady 14764/08 z 24. októbra 2008, s. 80).

18 — Parlamentom prijaté 17. decembra 2008 (pozri dokument Rady 17146/08 zo 14. januára 2010), Radou schválené 4. apríla 2009.

19 — Dokument Rady 17146/08 zo 14. januára 2010, s. 5.

80. Treba preto konštatovať, že z preskúmania otázok týkajúcich sa výroby elektrickej energie z odpadových plynov nevyplynulo nič, čo by spochybnilo zákonnosť určenia korekčného faktora prostredníctvom rozhodnutia 2013/448.

2. O kogeneračných zariadeniach

81. Kogenerácia sľubuje komplexnejšie využitie energie z palív. Ak by sa využila iba vyrobená energia, napríklad na účely výroby elektrickej energie, vzniknuté teplo by sa márne stratilo. V kogeneračných zariadeniach sa teda zachytí vznikajúce teplo a poskytne sa na účely iných činností. Toto teplo sa čiastočne využije aj na chladenie.

82. Otázky týkajúce sa zohľadnenia kogeneračných zariadení sa týkajú iba tých kogeneračných zariadení, ktoré zodpovedajú definícii výrobcu elektrickej energie v článku 3 písm. u) smernice 2003/87. Výrobca elektrickej energie je zariadenie, ktoré vyrába elektrickú energiu na predaj tretím stranám a v ktorom sa nevykonáva žiadna iná činnosť uvedená v prílohe I okrem „spaľovania palív“.

83. Účastníci konania mali v písomnej časti konania ešte odlišné názory, pokiaľ išlo o otázku, ako mali byť tieto kogeneračné zariadenia na výrobu elektrickej energie zohľadnené pri výpočte korekčného faktora, ale po otázke položenej na pojednávaní už dosiahli v tomto ohľade konsenzus.

84. V tejto súvislosti je relevantný prípad, keď kogeneračné zariadenie vyrábajúce elektrickú energiu poskytuje odberateľom teplo alebo chladenie. Ako to vyplýva najmä z odôvodnenia 21 rozhodnutia 2011/278, zohľadňuje sa to v referenčnej úrovni priemyselného odberateľa. Zvýši sa teda ich uznaný dopyt, ale zodpovedajúce emisie nebudú zahrnuté do maximálneho množstva kvót pre priemysel, pretože pripadajú kogeneračným zariadeniam, teda výrobcom elektrickej energie. Priemyselne využité teplo pochádzajúce z kogeneračných zariadení preto zvyšuje korekčný faktor a vedie k ďalšej nerovnováhe.

85. V podstate tu platia tie isté úvahy ako pri výrobe elektrickej energie z odpadových plynov.

86. Táto nerovnováha pramení z článku 10a ods. 1, 3 a 5 smernice 2003/87. Na jednej strane sa pri určení maximálneho množstva kvót pre priemysel podľa odsekov 3 a 5 nezohľadnia výrobcovia elektrickej energie, čiže ani kogeneračné zariadenia vyrábajúce elektrickú energiu. Na druhej strane odsek 1 tretí pododsek prvá veta stanovuje, že referenčné úrovne motivujú k znižovaniu emisií skleníkových plynov a energeticky účinným technikám, pričom sa zohľadní okrem iného vysoko účinná kogenerácia.

87. Začlenenie spotreby tepla do priemyselných referenčných úrovní, ktoré Komisia stanovila v rozhodnutí 2011/278, zodpovedá tomuto cieľu a uľahčuje praktickú manipuláciu s využívaním tepla priemyslu v rámci bezodplatného prideľovania. Uľahčenie vyplýva z toho, že so zariadeniami, ktoré samy vyrábajú teplo, a zariadeniami, ktoré ho získavajú z kogeneračných zariadení, sa zaobchádza rovnako. Na účely pridelenia kvót týmto zariadeniam preto netreba konkrétne skúmať, koľko tepla získali a z akých zdrojov. Podporný účinok pritom vzniká vďaka tomu, že priemyselné zariadenia pri získavaní tepla od kogeneračných zariadení ušetria kvóty, ktoré môžu predať.

88. Na prvý pohľad sa zdá, že rozdiel spočíva v článku 10a ods. 4 prvej vete smernice 2003/87. Podľa tohto ustanovenia sa v súvislosti s *výrobou* tepla alebo chladením prideľujú bezodplatné kvóty na vysokoúčinnú kogeneráciu s cieľom uspokojiť hospodársky odôvodnený dopyt. Možnosť takéhoto pridelenia však nevylučuje zohľadnenie v rámci referenčných úrovní, ale predovšetkým umožňuje, aby sa kogeneračným zariadeniam pridelili kvóty na účely výroby tepla alebo chladenia, ktoré poskytujú odberateľom, na ktorých sa nevzťahuje systém smernice. To sú napríklad domácnosti.

89. Určenie referenčných úrovní vo vzťahu k priemyselnému využitiu tepla vyrobeného kogeneračnými zariadeniami sa preto pohybuje v rámci vykonávacích právomocí Komisie podľa článku 10a ods. 1 smernice 2003/87.

90. Inak platí to isté, čo pri zohľadnení odpadových plynov. Je pravda, že medzi cieľmi sú rozpory a vyjadrenia normotvorcu nie sú jasné. To však nevedie k potrebe vykladať smernicu 2003/87 v tom zmysle, že vylučuje nerovnováhu, a Komisia ani nebola povinná odstrániť ju v rámci svojej vykonávacej právomoci.

91. Ani z preskúmania otázok týkajúcich sa zohľadnenia kogenerácie teda nevyplynulo nič, čo by spochybnilo zákonnosť určenia korekčného faktora prostredníctvom rozhodnutia 2013/448.

C – O údajoch týkajúcich sa odvetví, ktoré sa majú zohľadniť prvýkrát od roku 2008, resp. 2013, použitých na účely maximálneho množstva kvót pre priemysel

92. Všetky tri súdy majú pochybnosti, pokiaľ ide o údaje použité na účely maximálneho množstvo kvót pre priemysel týkajúce sa odvetví, ktoré sa majú zohľadniť prvýkrát od roku 2013. Raad van State sa jednako vo svojej štvrtej otázke pýta, či už existovali nevyhnutné vykonávacie ustanovenia na prípravu údajov (pozri bod 1), zatiaľ čo otázky zostávajúcich dvoch súdov sa týkali kvality a rozsahu poskytnutých a použitých údajov [pozri bod 2 písm. a)]. Tieto dva súdy majú pochybnosti, aj pokiaľ ide o primerané zohľadnenie zariadení a činností, ktoré boli začlenené prvýkrát v roku 2008 [pozri bod 2 písm. b)].

1. O vykonávacích ustanoveniach

93. Raad van State chce svojou štvrtou otázkou zistiť, či je určenie korekčného faktora protiprávne, pretože sa opiera okrem iného o informácie, ktoré boli poskytnuté na účely vykonania článku 9a ods. 2 smernice 2003/87 bez toho, aby boli tam uvedené predpisy podľa článku 14 ods. 1 prijaté.

94. Až na druhý pohľad je jasné, čo má článok 9a ods. 2 smernice 2003/87 do činenia so sporným korekčným faktorom. Spresňuje totiž, ako budú zariadenia, ktoré sú začlenené do systému Spoločenstva až od roku 2013 a ktoré nie sú výrobcami elektrickej energie, stanovovať celkové priemerné ročné overené emisie v období rokov 2005 až 2007, ktoré majú byť podľa článku 10a ods. 5 písm. b) pripočítané k maximálnemu množstvu kvót pre priemysel.

95. Podľa článku 9a ods. 2 prvého pododseku smernice 2003/87 musia prevádzkovatelia predložiť príslušným orgánom riadne podložené a nezávisle overené údaje o emisiách s cieľom zohľadniť ich pri úprave maximálneho množstva kvót pre priemysel.

96. Článok 9a ods. 2 druhý pododsek smernice 2003/87 stanovuje, že tieto údaje sa predložia v súlade s ustanoveniami prijatými podľa článku 14 ods. 1.

97. Raad van State vychádza z toho, že v prípade týchto predpisov ide o nariadenie č. 601/2012 [20], ktoré však v čase predloženia týchto údajov Komisii ešte nebolo prijaté. Údaje museli byť totiž podľa článku 9a ods. 2 druhého pododseku smernice 2003/87 predložené do 30. apríla 2010.

20 — Nariadenie Komisie (EÚ) č. 601/2012 z 21. júna 2012 o monitorovaní a nahlasovaní emisií skleníkových plynov podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES (Ú. v. EÚ L 181, s. 30).

98. Ako správne uviedlo Nemecko, predloženie údajov v roku 2010 mohlo napriek tomu vychádzať z jednotných ustanovení, ktoré boli zakotvené v rozhodnutí 2007/589[21]. Tie boli stanovené v článku 14 ods. 1 smernice 2003/87 v znení platnom pred pozmeňovacou smernicou 2009/29.

99. Treba vychádzať aj z toho, že článok 9a ods. 2 druhý pododsek smernice 2003/87 sa vzťahuje na ustanovenia rozhodnutia 2007/589. Vyžadoval totiž predloženie údajov k dátumu, ku ktorému nové vykonávacie ustanovenia nariadenia č. 601/2012 ešte vôbec nemuseli byť prijaté. Nové znenie článku 14 ods. 1 smernice 2003/87 preto posunulo lehotu do 31. decembra 2011.

100. Príslušné ustanovenia, mimochodom, nesvedčia o tom, že by údaje potrebné na stanovenie korekčného faktora mali byť nanovo určené a predložené na základe nariadenia č. 601/2012.

101. Z tejto otázky, ktorú položila Raad van State, preto nevyplynulo nič, čo by spochybnilo zákonnosť určenia korekčného faktora v článku 4 a prílohe II rozhodnutia 2013/448.

2. O kvalite údajov

102. Návrhy na začatie prejudiciálneho konania z Talianska a Rakúska v tejto súvislosti spochybňujú aj kvalitu a rozsah údajov predložených členskými štátmi. Tieto otázky vychádzajú z okolnosti, že systém smernice 2003/87 bol ďalej rozšírený tak medzi prvou fázou (2005 – 2007) a druhou fázou (2008 – 2012) [pozri časť b)], ako aj treťou fázou (2013 – 2020) [pozri časť a)].

a) O rozšírení od roku 2013

i) O nezohľadnení nových činností v údajoch jednotlivých členských štátov

103. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich vychádza pri svojej deviatej otázke z toho, že údaje o emisiách tých zariadení, na ktoré sa pred rokom 2013 vzťahoval systém smernice 2003/87 iba *čiastočne*, boli pri určení maximálneho množstva kvót pre priemysel zohľadnené neúplne, konkrétne iba v rozsahu, v akom už predtým podliehali systému.

104. Z tejto hypotézy napokon vychádza aj piata otázka Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, ktorá smeruje predovšetkým k odlišným výkladom členských štátov, pokiaľ ide o článok 9a ods. 2 smernice 2003/87. Tieto rozdiely sa totiž vzťahujú práve na otázku, či členské štáty musia oznámiť iba údaje o zariadeniach, na ktoré sa systém prvýkrát vzťahuje až od roku 2013, alebo aj údaje o zariadeniach nanovo začlenených do systému, ktoré z dôvodu iných činností boli súčasťou systému už predtým.

105. Článok 10a ods. 5 písm. b) a článok 9a ods. 2 tretí pododsek prvá veta smernice 2003/87 dávajú na tieto otázky jasnú odpoveď, keďže sa nezaoberajú emisiami zariadení už zahrnutých do systému, ktorých *činnosti* boli nanovo začlenené. Obe ustanovenia uvádzajú iba overené emisie zo *zariadení*, ktoré sú zahrnuté do systému Spoločenstva až od roku 2013.

106. Ak však pri určení maximálneho množstva kvót pre priemysel nie sú zohľadnené emisie z činností podliehajúcich systému až od roku 2013, v zariadeniach, ktoré už sú zahrnuté, to nevyhnutne vedie k zvýšenej potrebe korekcie. Tieto činnosti sú totiž napriek tomu pri uznanom dopyte započítané.

21 — Rozhodnutie Komisie z 18. júla 2007, ktorým sa zavádzajú usmernenia o monitorovaní a predkladaní správ o emisiách skleníkových plynov podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES (Ú. v. EÚ L 229, s. 1).

107. Znenie príslušnej právnej úpravy vedie preto podobne ako pri zohľadnení výroby elektrickej energie z odpadových plynov [22] a tepla z kogeneračných zariadení [23] k nerovnomernému zohľadneniu emisií. Aj tu existujú známe rozpory medzi cieľmi a chýbajú jasné vyjadrenia normotvorcu.

108. Ani v tomto prípade teda nie je prípustný žiadny iný výklad článku 10a ods. 5 písm. b) smernice 2003/87 a Komisia nemala povinnosť odstrániť nerovnováhu vo vykonávacích predpisoch.

109. Treba preto konštatovať, že preskúmanie otázok týkajúcich sa zariadení a činností, na ktoré sa systém smernice 2003/87 nanovo vzťahuje od roku 2013, nepreukázalo, že *nezohľadnenie* nových činností v zariadeniach, ktoré už boli zahrnuté, v rámci údajov jednotlivých členských štátov pri stanovení maximálneho množstva kvót pre priemysel spochybňuje zákonnosť určenia korekčného faktora prostredníctvom článku 4 a prílohy II rozhodnutia 2013/448.

ii) O zohľadnení nových činností v údajoch iných členských štátov

110. Toto preskúmanie však preukázalo, že zohľadnenie nových činností v zariadeniach, ktoré už boli zahrnuté, v rámci údajov *iných* členských štátov pri stanovení maximálneho množstva kvót pre priemysel zaiste spochybňuje zákonnosť určenia korekčného faktora prostredníctvom článku 4 a prílohy II rozhodnutia 2013/448. Článok 10a ods. 5 písm. b) smernice 2003/87 totiž stanovuje práve iba zohľadnenie nových zariadení.

111. Na rozdiel od tvrdenia Nemecka neexistuje ani žiadna miera voľnej úvahy pri výklade článku 10a ods. 5 písm. b) smernice 2003/87, ktorá by niektorým členských štátom umožňovala zohľadniť iba tie zariadenia, na ktoré sa systém vzťahuje nanovo, zatiaľ čo iní zohľadňujú aj nové činnosti v zariadeniach, ktoré už boli zahrnuté. Orgány členských štátov zaiste môžu mať určitú mieru voľnej úvahy pri posúdení údajov predložených prevádzkovateľmi, ale pri zohľadňovaní nových činností v zariadeniach, ktoré už boli zahrnuté, to jednoducho nemá právny základ.

112. Komisia – ako aj Nemecko – správne uviedla, že smernica 2003/87 jej neumožňuje zmeniť údaje členských štátov. Z toho však nevyplýva, že korekčný faktor môže byť určený na základe údajov, ktoré podľa uplatniteľných ustanovení nesmú byť zohľadnené. Naopak, Komisia sa musí aspoň zaoberať pochybnosťami o kvalite údajov a prípadne sa postarať o to, aby členské štáty čo najrýchlejšie vykonali nevyhnutné korekcie. Zodpovedá to jej povinnosti dohliadať na uplatňovanie práva Únie podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ.

113. Mimochodom, ani z rozsudku Komisia/Estónsko nevyplýva nič iné. Tento rozsudok sa totiž týkal smernice 2003/87 v jej predchádzajúcom znení, ktoré ponechávalo členským štátom výrazne väčšiu mieru voľnej úvahy ako v súčasnosti platné právo. Súdny dvor, mimochodom, ani v tomto prípade nevylúčil kontrolu zákonnosti. [24]

114. Nič na tom nemení ani potreba stanoviť korekčný faktor k určitému dátumu. Ak sa včas neobjasní, ktoré údaje sa majú použiť, Komisia musí v prípade potreby určiť predbežný korekčný faktor s výhradou neskoršieho prispôsobenia.

115. Zostáva teda len konštatovať, že článok 10a ods. 5 písm. b) smernice 2003/87 pripúšťa len zohľadnenie emisií zo zariadení, na ktoré sa od roku 2013 nanovo vzťahuje systém smernice, nie však zohľadnenie činností nanovo pripojených k systému, v zariadeniach, ktoré už boli zahrnuté.

22 — Pozri bod 71 a nasl. týchto návrhov vyššie.

23 — Pozri bod 86 a nasl. týchto návrhov vyššie.

24 — Rozsudok Komisia/Estónsko (C-505/09 P, EU:C:2012:179, bod 54).

116. V priebehu prejednávaného konania však bolo uvedené, že prinajmenšom Francúzsko, Belgicko, Nemecko, Taliansko a Španielsko predložili aj údaje o emisiách týkajúcich sa činností nanovo podliehajúcich systému v zariadeniach, ktoré z dôvodu iných činností už boli zahrnuté do systému. Komisia pritom tieto údaje použila pri výpočte maximálneho množstva kvót pre priemysel.

117. Komisia teda stanovila príliš *vysoké* maximálne množstvo kvót pre priemysel, keďže v rámci svojho výpočtu zohľadnila emisie z činností nanovo podliehajúcich systému v zariadeniach, ktoré už boli zahrnuté. Určenie korekčného faktora je v tomto rozsahu protiprávne a článok 4, ako aj príloha II rozhodnutia 2013/448 sú neplatné.

118. Mimochodom, treba poukázať na to, že tá istá myšlienka sa musela presadiť nielen pri určení korekčného faktora, ale aj pri stanovení dostupného celkového množstva kvót podľa článku 9a ods. 2. V tomto prípade by z nerovnováhy nevyplývalo menšie bezodplatné pridelenie, ale menšie množstvo dostupných kvót, teda zníženie emisií spôsobujúcich zmenu klímy. To by zodpovedalo dokonca *ešte výraznejšie* nadriadeným cieľom smernice 2003/87 a článku 191 ZFEÚ týkajúcim sa životného prostredia ako obmedzenie bezodplatného pridelenia. V každom prípade dostupné celkové množstvo nie je predmetom otázky v prejednávanom konaní, takže Súdny dvor k tomu nemusí zaujať stanovisko.

b) O rozšírení od roku 2008

119. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio chce prostredníctvom svojej štvrtej otázky okrem toho objasniť, či je výpočet maximálneho množstva kvót pre priemysel chybný z dôvodu, že pri stanovení maximálneho množstva kvót pre priemysel nebolo zohľadnené rozšírenie systému uskutočnené medzi prvou fázou (2005 – 2007) a druhou fázou (2008 – 2012) vykonania smernice 2003/87. V tom je už obsiahnutá aj údajná chyba, ktorú Landesverwaltungsgericht Niederösterreich navrhuje preskúmať pri svojej ôsmej otázke. Predpokladá, že údaje o emisiách zo zariadení, na ktoré sa systém smernice 2003/87 vzťahoval pred rokom 2008 iba *čiastočne*, boli zohľadnené neúplne, konkrétne iba v rozsahu, v akom už predtým podliehali systému.

120. Zmeny v druhom alokačnom období vyplynuli z vysvetlení Komisie týkajúcich sa pojmu spaľovacie zariadenie, na základe ktorých museli niektoré členské štáty zahrnúť mnoho dodatočných zariadení. [25] K systému okrem toho pristúpilo Nórsko, Island a Lichtenštajnsko.

121. Komisia sa pri stanovení historických emisií na účely určenia maximálneho množstva kvót pre priemysel opierala o register emisií Únie. [26] Tento register však neobsahuje nijaké údaje o zariadeniach, ktoré boli do systému začlenené až v druhom alokačnom období.

122. Ako Komisia správne uviedla, je to v súlade s článkom 10a ods. 5 písm. a) smernice 2003/87. Podľa tohto ustanovenia možno pri výpočte maximálneho množstva kvót pre priemysel zahrnúť iba priemerné overené emisie za obdobie rokov 2005 až 2007. Na účely činností zahrnutých už od roku 2008 pritom chýba právna úprava porovnateľná s článkom 9a ods. 2, ktorá by členským štátom ukladala povinnosť oznámiť overené údaje o emisiách aj vzhľadom na tieto činnosti. Emisie, ktoré boli zahrnuté až od roku 2008, preto neboli preskúmané, a teda nemohli byť zohľadnené.

123. Znenie príslušnej právnej úpravy teda ani v tejto súvislosti nevedie k nerovnomernému zohľadneniu emisií. Platia tu preto rovnaké úvahy ako pri doposiaľ preskúmaných nerovnováhach.

25 — Oznámenie Komisie z 22. decembra 2005, „Ďalšie pokyny k plánom prideľovania kvót na obdobie obchodovania 2008 až 2012 systému obchodovania s emisnými kvótami EÚ“, KOM(2005) 703 v konečnom znení, bod 36 a príloha 8.

26 — Dokument Generálneho riaditeľstva pre oblasť klímy (citovaný v poznámke pod čiarou 15, s. 2).

124. Z preskúmania týchto otázok teda nevyplynulo nič, čo by spochybnilo platnosť určenia korekčného faktora v rozhodnutí 2013/448.

D – *O odôvodnení určenia korekčného faktora*

125. Raad van State (piata a šiesta otázka) a Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (tretia otázka) konfrontujú Súdny dvor aj so svojimi pochybnosťami týkajúcimi sa odôvodnenia určenia korekčného faktora.

126. Tieto otázky sa týkajú toho, že odôvodnenie rozhodnutia 2013/448, v podstate odôvodnenie 25 tohto rozhodnutia, neobsahuje všetky údaje, ktoré sú potrebné na pochopenie výpočtu korekčného faktora. Konkrétne ide o to, že určité čísla bolo možné odvodiť iba nepriamo z údajov v odôvodnení (pozri bod 4) a že vysvetľujúci dokument Generálneho riaditeľstva pre oblasť klímy, ktorý bol uverejnený neskôr, síce obsahoval dodatočné dôležité údaje, ale po prvé nebol súčasťou odôvodnenia (pozri bod 3) a po druhé ešte stále chýba veľa potrebných informácií (pozri bod 2). V záujme zodpovedania týchto otázok treba najprv spresniť požiadavky kladené na odôvodnenie (pozri bod 1).

1. O potrebnom odôvodnení určenia korekčného faktora v rozhodnutí 2013/448

127. Je známe, že odôvodnenie vyžadované článkom 296 ZFEÚ musí byť prispôsobené povahe dotknutého aktu a musia z neho jasne a jednoznačne vyplývať úvahy inštitúcie, ktorá akt prijala, umožňujúce dotknutým osobám pochopiť dôvody prijatia opatrenia a príslušnému súdu preskúmať ho.[27]

128. Súdny dvor to spresnil v tom zmysle, že odôvodnenie *individuálnych rozhodnutí* má okrem snahy umožniť preskúmanie súdom za cieľ poskytnúť dotknutej osobe dostatok údajov, aby prípadne zistila, či rozhodnutie obsahuje vadu, na základe ktorej možno spochybniť jeho platnosť.[28]

129. Naproti tomu odôvodnenie *všeobecne záväzných aktov* sa môže obmedziť jednak na opis celkovej situácie, ktorá viedla k prijatiu uvedeného aktu, a jednak na všeobecné ciele, ktoré navrhuje dosiahnuť, pričom z neho musí jasne vyplývať základný cieľ sledovaný daným právnym aktom.[29] V tomto prípade by bolo zbytočné požadovať osobitné odôvodnenie každej technickej voľby vykonanej inštitúciou.[30]

130. Určenie korekčného faktora, ktoré je predmetom sporu, bezpochyby nie je nijakým individuálnym rozhodnutím, ale všeobecne záväzným aktom a zároveň je aj technickou voľbou Komisie. Dalo by sa teda predpokladať, že požiadavky na odôvodnenie sú obmedzené.

131. Táto domnienka by však bola nesprávna.

132. Obmedzené požiadavky na odôvodnenie *všeobecne záväzných aktov* možno vysvetliť priestorom na voľnú úvahu normotvorcu, z ktorého spravidla vychádzajú. Tento priestor na voľnú úvahu môže súd preskúmať iba v úzkych medziach, takže je postačujúce, ak odôvodnenie obsahuje zložky nevyhnutné na takéto obmedzené preskúmanie.

27 — Pozri napríklad rozsudky Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, bod 63), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 58) a Banco Privado Português a Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, bod 44).

28 — Rozsudky SISMA/Komisia (32/86, EU:C:1987:187, bod 8), Corus UK/Komisia (C-199/99 P, EU:C:2003:531, bod 145), Ziegler/Komisia (C-439/11 P, EU:C:2013:513, bod 115) a Dole Food a Dole Fresh Fruit Europe/Komisia (C-286/13 P, EU:C:2015:184, bod 93).

29 — Rozsudky AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 59), ako aj Inuit Tapiriit Kanatami a i./Komisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 29).

30 — Rozsudky Eridania zuccherifici nazionali a i. (250/84, EU:C:1986:22, bod 38), Taliansko/Rada a Komisia (C-100/99, EU:C:2001:383, bod 64), British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 166), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 62), Alliance for Natural Health a i. (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 134), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 59), ako aj Estónsko/Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, bod 60).

133. Pri určení korekčného faktora v rozhodnutí 2013/448 však Komisia nevykonávala právomoci, ktoré by otvárali takýto priestor na voľnú úvahu. Metóda výpočtu a použité údaje vyplývajú zo smernice 2003/87 a z rozhodnutia 2011/278. Súdne preskúmanie sa teda vzťahuje v podstate na to, či bola táto metóda uplatnená a či boli údaje použité správne. Odôvodnenie preto musí obsahovať údaje potrebné na umožnenie tohto preskúmania.

2. O údajoch použitých Komisiou

134. Z toho už vyplýva hlavná zložka odpovede na šiestu otázku Raad van State, konkrétne to, či odôvodnenie musí obsahovať *všetky* údaje potrebné na podrobné preskúmanie výpočtu korekčného faktora.

135. Odôvodnenie rozhodnutia 2013/448 sa skutočne musí vzťahovať presne na tieto údaje, pretože inak Súdny dvor nemôže preskúmať, či Komisia pri výpočte korekčného faktora použila správne údaje a či správne uplatnila metódu výpočtu. V tomto zmysle aj dotknuté osoby potrebujú tieto údaje, aby mohli podať príslušné opravné prostriedky – na súdy Únie alebo vnútroštátne súdy.

136. Odôvodnenie určenia korekčného faktora v odôvodnení 25 rozhodnutia 2013/448 zjavne nespĺňa tieto požiadavky, pretože neobsahuje všetky údaje, ktoré Komisia pri výpočte korekčného faktora použila. Raad van State v tejto súvislosti osobitne zdôrazňuje tri faktory:

137. *Po prvé* na to, aby bolo možné preskúmať stanovenie podielu zariadení, ktoré nie sú výrobcami elektrickej energie, na emisiách v období rokov 2005 – 2007, treba vedieť, ktoré zariadenia považuje Komisia za výrobcov elektrickej energie.

138. *Po druhé* výpočet celkového množstva emisií zo zariadení, na ktoré sa pravidlá obchodovania s emisiami vzťahujú až od roku 2013, možno pochopiť len vtedy, ak je možné nazrieť do údajov poskytnutých členskými štátmi v tejto súvislosti na základe článku 9a ods. 2 smernice 2003/87.

139. *Po tretie* neoprávnené pridelenie možno preukázať len vtedy, ak sú dostupné zoznamy predložené členskými štátmi, ktoré obsahujú predbežné ročné množstvá bezodplatne pridelených emisných kvót.

140. Jednako nepovažujem za nevyhnutné, aby boli tieto údaje v celej miere integrované do odôvodnenia právneho aktu, keďže v tomto prípade by bolo veľmi rozsiahle. Súdny dvor tak uznal, že požiadavky na odôvodnenie rozhodnutia musia byť proporcionálne fyzickým možnostiam a technickým podmienkam alebo lehotám, v ktorých má byť prijaté.[31] Bolo by teda postačujúce umožniť oboznámenie sa s potrebnými nespracovanými údajmi a v odôvodnení uviesť príslušný odkaz.

141. Nestalo sa tak však. Komisia navyše ešte aj odoprela prístup k údajom po príslušných žiadostiach. Úplnú právnu ochranu vo vzťahu k výpočtu korekčného faktora tak zbavila základov.

142. Komisia a Nemecko sa však odvolávajú na to, že tieto údaje obsahovali obchodné tajomstvo.

143. S týmto tvrdením treba súhlasiť v tom zmysle, že ochrana dôverných informácií, ako aj obchodného tajomstva sa musí prispôsobiť tak, aby zostali splnené požiadavky na účinnú právnu ochranu a dodržanie práv na obranu účastníkov sporu.[32]

31 — Rozsudok Delacre a i./Komisia (C-350/88, EU:C:1990:71, bod 16).

32 — Rozsudky Mobistar (C-438/04, EU:C:2006:463, bod 40) a Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, bod 52).

144. To spravidla znamená, že orgán príslušný na preskúmanie, väčšinou súd, musí disponovať všetkými informáciami, aby mohol s plnou znalosťou veci v konaní rozhodnúť. Zahŕňa to aj dôverné informácie a obchodné tajomstvá. Musí však existovať možnosť, aby sa tieto informácie nesprístupnili niektorej strane, ak protistrana presvedčí orgán príslušný na preskúmanie, že na ich utajení má dôležitý záujem. [33]

145. V prejednávanom prípade je však otázne, či prevažuje dôležitý záujem na utajení všetkých potrebných údajov. Článok 17 smernice 2003/87 totiž stanovuje, že rozhodnutia týkajúce sa pridelenia kvót a správy o emisiách vyžadované v povolení na emisie skleníkových plynov, ktoré vlastní príslušný orgán, musia byť v súlade so smernicou o informáciách o životnom prostredí [34] sprístupnené verejnosti. Podobné pravidlo vyplýva z článku 15a smernice 2003/87.

146. Ako je zakotvené v článku 15a ods. 2 smernice 2003/87, nevylučuje to síce ochranu obchodného tajomstva, ktoré napriek tomu existuje, ale na odôvodnenie takéhoto tajomstva sú kladené vysoké požiadavky, keďže povinnosť zachovať ho nemožno vykladať natoľko extenzívne, aby tým bola zbavená podstaty požiadavka odôvodnenia na úkor práva na vypočutie. [35]

147. Zohľadniť treba najmä to, že podľa článku 4 ods. 2 štvrtej vety smernice o informáciách o životnom prostredí a článku 6 ods. 1 prvej vety Aarhuského nariadenia [36] prístup k informáciám o vplyve emisií na životné prostredie nemožno odoprieť odvolávaním sa na obchodné alebo prevádzkové tajomstvo.

148. Na rozdiel od názoru Komisie na tom nič nemení ani rozsudok Ville de Lyon. Tento rozsudok sa síce tiež týkal prístupu k určitým informáciám v súvislosti s uplatnením smernice 2003/87, ale tieto informácie podliehali osobitnému režimu, ktorý na rozdiel od smernice o informáciách o životnom prostredí vylúčil prístup. [37] V prípade informácií, ktoré sú relevantné v prejednávanom prípade, však nie je známy nijaký osobitný režim, ktorý by vylúčil, aby sa hodnotenie podľa smernice o informáciách o životnom prostredí a Aarhuského nariadenia uplatnilo na povinnosť odôvodnenia.

149. Je prinajmenšom pochopiteľné, že mnohé, možno dokonca všetky informácie relevantné v prejednávanom prípade sa týkajú emisií vypúšťaných do ovzdušia. Otázka, ktoré z použitých údajov sa netýkajú emisií vypúšťaných do ovzdušia a musia byť zároveň ako obchodné tajomstvo utajené, si preto vyžaduje dôkladné preskúmanie. Popri už uvedených úvahách bude musieť Komisia v tejto súvislosti preskúmať aj to, či záujem na ochrane pôvodne uznaných obchodných tajomstiev nezanikol medzitým z dôvodu uplynutia času. [38] Všetky ostatné údaje, ktoré sú potrebné na účely preskúmania určenia korekčného faktora, musia byť prístupné verejnosti, a teda aj dotknutým spoločnostiam.

33 — Rozsudky Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, body 53 a 54) a v súvislosti s informáciami týkajúcimi sa bezpečnosti Komisia a i./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, body 117 až 129).

34 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS (Ú. v. ES L 41, s. 26; Mim. vyd. 15/007, s. 375).

35 — Rozsudok Holandsko a Leeuwarder Papierwarenfabriek/Komisia (296/82 a 318/82, EU:C:1985:113, bod 27).

36 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 264, s. 13).

37 — Rozsudok Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, bod 40).

38 — Článok 4 ods. 7 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331) a rozsudok Internationaler Hilfsfonds/Komisia (C-362/08 P, EU:C:2010:40, body 56 a 57).

150. V prejednávanom konaní nie je možné definitívne rozhodnúť, ktoré údaje musia byť na účely výpočtu korekčného faktora zo závažných dôvodov utajené. Nemecko tak na pojednávaní spresnilo, že údaje týkajúce sa celkových ročných emisií zo zariadení sú verejné, zatiaľ čo údaje týkajúce sa častí zariadení sa považujú za obchodné tajomstvo, pretože z nich bolo možné vyvodzovať spätné závery vo vzťahu k výrobe. Predmetom prejednávaného konania nie je otázka, do akej miery sú posledné uvedené údaje potrebné na účely preskúmania výpočtu korekčného faktora a či skutočne musia byť v tomto prípade utajené.

151. Určenie korekčného faktora v článku 4 a prílohe II rozhodnutia 2013/448 je preto odôvodnené nedostatočne, a teda je neplatné. Je úlohou Komisie, aby prijala nové rozhodnutie s dostatočným odôvodnením, a v tejto súvislosti treba preskúmať, do akej miery je utajenie východiskových údajov opodstatnené. V prípade rozporu názorov bude treba podľa potreby začať v tejto veci nový právny spor.

3. O objasňujúcom dokumente Generálneho riaditeľstva pre oblasť klímy

152. Mimochodom, je potrebné konštatovať, že objasňujúci dokument Generálneho riaditeľstva pre oblasť klímy z 22. októbra 2013 [39], spomenutý v tretej otázke Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, bez ohľadu na svoj obsah nemohol napraviť opísaný nedostatok odôvodnenia.

153. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio totiž správne vychádza z úvahy, že odôvodnenie aktu Spoločenstva sa musí nachádzať priamo v danom akte a že ho musí prijať autor samotného aktu. [40]

154. Je pravda, že rozsah povinnosti odôvodnenia možno obmedziť, ak sú rozhodujúce informácie dotknutým osobám známe. [41] Takéto poznatky však môžu obmedziť povinnosť odôvodnenia nanajvýš vtedy, ak dotknuté osoby mohli vziať tieto informácie na vedomie súčasne s rozhodnutím. Sporný dokument však vznikol 22. októbra 2013, zatiaľ čo rozhodnutie 2013/448 bolo prijaté už 5. septembra 2013 a zverejnené bolo o dva dni neskôr.

155. Neskoršie údaje sú naproti tomu spôsobilé iba doplniť odôvodnenie, ktoré je už samo osebe dostatočné, nemôžu však odstrániť nijaké nedostatky odôvodnenia. Navyše v prejednávanom prípade tieto údaje neboli zverejnené Komisiou ako autorkou rozhodnutia 2013/448, ale len niektorou z jej služieb. Skutočnosť, že Komisia sa v prejednávanom konaní ani len slovom priamo nezmieňuje o tomto dokumente a dokonca mu vzhľadom na zohľadnenie kogeneračných zariadení medzitým aj protirečila, svedčí o tom, že tento dokument nemá rovnakú kvalitu ako odôvodnenie právneho aktu.

4. O potrebe spätného výpočtu

156. Raad van State sa napokon pýta, či je zlučiteľné s povinnosťou odôvodnenia, že množstvá emisií a emisných kvót rozhodujúce pre výpočet korekčného faktora sú v rozhodnutí uvedené len čiastočne. Táto otázka sa zakladá na tom, že určité východiskové hodnoty možno stanoviť len vtedy, ak sa z oznámených čísel uplatnením pravidiel výpočtu spätne odpočíta.

39 — Citované v poznámke pod čiarou 15.

40 — Rozsudky Komisia/Parlament a Rada (C-378/00, EU:C:2003:42, bod 66) a Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, bod 113).

41 — Ilustratívne rozsudok Krupp Stahl/Komisia (275/80 a 24/81, EU:C:1981:247, bod 13).

157. V tom však nespočíva nijaký nedostatok odôvodnenia, keďže rozsah povinnosti odôvodnenia treba posúdiť vzhľadom na kontext právneho aktu, ako aj na súhrn právnych noriem upravujúcich dotknutú oblasť.[42] Pokiaľ tento kontext dovoľuje, aby sa, vychádzajúc z údajov odôvodnenia, spoľahlivo a za únosného vynaloženia zistili ďalšie informácie, potom boli splnené podmienky povinnosti odôvodnenia. Ako však už bolo uvedené, nemožno určiť všetky potrebné údaje.

5. Záver vo vzťahu k odôvodneniu určenia korekčného faktora

158. Určenie korekčného faktora v článku 4 a prílohe II rozhodnutia 2013/448 je odôvodnené nedostatočne, a preto je neplatné.

E – *O základnom práve vlastniť majetok (šiesta otázka vo veci Borealis Polyolefine a druhá otázka vo veci Esso Italiana)*

159. Tak návrh na začatie prejudiciálneho konania z Rakúska, ako aj návrh z Talianska kladie otázku, či zníženie predbežne vypočítaného množstva bezodplatne pridelených emisných kvót na základe korekčného faktora je zlučiteľné so základným právom vlastniť majetok.

160. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sa v tejto súvislosti odvoláva na článok 1 ods. 1 prvého dodatkového protokolu k EDĽP a článok 17 EDĽP, ktorý zakazuje zneužitie práv a slobôd. Keďže však EDĽP nie je pre Úniu priamo záväzný,[43] uplatnia sa príslušné ustanovenia Charty základných práv, teda články 17 a 54, ako aj príslušné všeobecné zásady práva Únie.

161. V každom prípade nie je zjavné, do akej miery môže ísť o zneužitie základných práv v zmysle článku 54 Charty.

162. Preskúmať teda treba iba vlastnícke právo chránené článkom 17 Charty a príslušnú všeobecnú právnu zásadu. Ochrana priznaná článkom 17 sa netýka jednoduchých záujmov alebo príležitostí obchodnej povahy, ktorých neistota je vlastná samotnej podstate hospodárskych činností, ale sa týka majetkových práv, z ktorých podľa právneho poriadku vyplýva nadobudnuté právne postavenie, ktoré umožňuje ich majiteľom nezávislý výkon týchto práv na ich vlastný účet.[44]

163. V rámci predbežného výpočtu bezodplatného pridelenia podľa článku 10 rozhodnutia 2011/278 je to však vylúčené. Nemohlo vytvoriť bezpečný právny stav, keďže článok 10a ods. 5 smernice 2003/87 ponúka možnosť zníženia.

164. Nič na tom nemôžu zmeniť ani odkazy Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio na judikatúru ESĽP, podľa ktorej ochrana vlastníckeho práva podľa článku 1 ods. 1 prvého dodatkového protokolu k EDĽP môže zahŕňať aj legitímnu dôveru vo vzťahu k nadobudnutiu majetku.[45] Článok 17 Charty má síce podľa článku 52 ods. 3 rovnaký zmysel a rozsah ako vlastnícke právo v zmysle výkladu ESĽP,[46] ale skutočnosť, že prostredníctvom korekčného faktora možno znížiť predbežný výpočet, vylučuje legitímnu dôveru.[47]

42 — Pozri napríklad rozsudky Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 62), ako aj Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 70).

43 — Rozsudky Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, bod 60) a Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 44) a stanovisko 2/13 (EU:C:2014:2454, bod 179).

44 — Rozsudok Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 34).

45 — Napríklad rozsudky ESĽP z 28. septembra 2004, Kopecký/Slovensko (sťažnosť č. 44912/98, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 2004-IX, bod 35), a z 25. júna 2013, Gáll/Maďarsko (sťažnosť č. 49570/11, body 33 a 34).

46 — Rozsudky Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562/13, EU:C:2014:2453, bod 47), ako aj Minister for Justice and Equality (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, body 56 a 57).

47 — Rozsudok ESĽP zo 6. októbra 2005, Maurice/Francúzsko (sťažnosť č. 11810/03, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 2005-IX, body 65 a 66).

165. Korekčný faktore preto neporušuje základné právo vlastniť majetok.

F – *O schvaľovacom konaní týkajúcom sa rozhodnutia 2013/448*

166. Prostredníctvom piatej prejudiciálnej otázky v spojených veciach Borealis Polyolefine, druhej prejudiciálnej otázky vo veci Dow Benelux a šiestej prejudiciálnej otázky v spojených veciach Esso Italiana chcú vnútroštátne súdy v podstate zistiť, či je určenie korekčného faktora neplatné, keďže rozhodnutie 2013/448 Komisia neprijala na základe regulačného postupu s kontrolou podľa článku 5a rozhodnutia 1999/468.

167. Tieto otázky vznikajú na základe toho, že Komisia je síce podľa článku 10a ods. 1 smernice 2003/87 oprávnená prijať vykonávacie opatrenia, musí však pritom uplatniť regulačný postup s kontrolou. Účelom tohto konania je kontrola Komisie v rámci výkonu kvázi legislatívnych právomocí. Tá sa uskutočňuje jednak prostredníctvom poverenia kontrolného výboru zostaveného zo zástupcov členských štátov a jednak prostredníctvom následnej intervenčnej kapacity Parlamentu a Rady.

168. Komisia prijala rozhodnutie 2011/278 podľa tohto konania a v článku 15 ods. 3 tohto rozhodnutia – vychádzajúc z článku 10a ods. 5 smernice 2003/87 – upravila spôsoby výpočtu korekčného faktora. Naproti tomu kvantitatívne určenie korekčného faktora bolo vykonané prijatím článku 4 a prílohy II rozhodnutia 2013/448 *bez* uplatnenia akéhokoľvek osobitného konania.

169. Priamym právnym základom na prijatie článku 4 a prílohy II rozhodnutia 2013/448 je článok 15 ods. 3 rozhodnutia 2011/278, podľa ktorého Komisia stanoví korekčný faktor. Preambula rozhodnutia 2013/448 síce explicitne neuvádza článok 15 ods. 3 rozhodnutia 2011/278 ako právny základ, ale zato v článku 4 tohto rozhodnutia je ako právny základ výslovne uvedený [48].

170. Článok 15 ods. 3 rozhodnutia 2011/278 však na určenie korekčného faktora nestanovil žiadne špecifické spôsoby konania. Komisia preto bola oprávnená v zásade len na jednoduché prijatie článku 4 rozhodnutia 2013/448.

171. Rôzni účastníci konania však majú výhrady voči tomu, že Komisia článkom 15 ods. 3 rozhodnutia 2011/278 neprípustným spôsobom splnomocnila sama seba na určenie korekčného faktora alebo prinajmenšom obišla regulačný postup s kontrolou.

172. Najprv treba objasniť, či si Komisia článkom 15 ods. 3 rozhodnutia 2011/278 mohla sama poskytnúť právny základ na prijatie článku 4 rozhodnutia 2013/448.

173. Podľa článku 10a ods. 1 prvého pododseku smernice 2003/87 Komisia prijme vykonávacie opatrenia na prideľovanie bezodplatných kvót. Rozhodnutie 2011/278 je takéto vykonávacie opatrenie. Keďže splnomocnenie na určenie korekčného faktora v článku 15 ods. 3 slúži tiež na vykonanie, vykonávacie opatrenia takéhoto druhu sú v zásade spôsobilé vytvoriť takýto právny základ.

174. Pokiaľ však ide o obsah vykonávacích opatrení, určité obmedzenia vyplývajú z článkov 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ.

175. Podľa článku 290 ZFEÚ sa legislatívnym aktom môže na Komisiu delegovať právomoc prijímať všeobecne záväzné nelegislatívne akty, ktorými sa dopĺňajú alebo menia určité nepodstatné prvky legislatívneho aktu. To je takzvaná delegovaná legislatívna právomoc.

48 — Tým sú splnené aj podmienky kladené na identifikovanie právneho základu v odôvodnení; pozri rozsudky Komisia/Rada (45/86, EU:C:1987:163, bod 9) a Komisia/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, bod 56).

176. Naproti tomu podľa článku 291 ods. 2 ZFEÚ v prípade, ak sú potrebné jednotné podmienky na vykonávanie právne záväzných aktov Únie, tieto akty zveria vykonávacie právomoci Komisii (alebo v osobitných prípadoch Rade).

177. Zaradenie rozhodnutia 2013/448 do jednej z týchto dvoch kategórií sťažuje skutočnosť, že Komisia ho nenazýva ani delegovaným aktom, ani vykonávacím opatrením, napriek tomu, že článok 290 ods. 3 ZFEÚ a článok 291 ods. 4 ZFEÚ vyžadujú zodpovedajúce označenie. V prejednávanom konaní však túto procesnú chybu nepovažujem za dostatočne závažnú na to, aby odôvodnila zrušenie rozhodnutia, pretože z kontextu jeho právnej úpravy a z jeho obsahu dostatočne jasne vyplýva, že ide o vykonávacie opatrenie. [49]

178. Potvrdzuje to už samotná okolnosť, že rozhodnutie 2013/448 sa zakladá na rozhodnutí 2011/278. Delegovaný právny akt sa totiž môže podľa článku 290 ods. 1 ZFEÚ zakladať iba na legislatívnom akte. Podľa článku 289 ZFEÚ tu ide o právne akty, ktoré boli prijaté Parlamentom alebo Radou na základe Zmlúv, nie však o právne akty Komisie. Naproti tomu vykonávacie právomoci môžu byť podľa článku 291 ods. 2 ZFEÚ zverené jednoducho prostredníctvom „právne záväzných aktov“, teda aj právnych aktov Komisie, akým je rozhodnutie 2011/278.

179. Obsah článku 4 a prílohy II rozhodnutia 2013/448 potvrdzuje kvalifikovanie rozhodnutia 2013/448 ako vykonávacie opatrenie.

180. Dotknutá inštitúcia musí v rámci výkonu vykonávacích právomocí v zmysle článku 291 ZFEÚ spresniť obsah základného právneho aktu, aby sa zabezpečilo jeho vykonávanie za jednotných podmienok vo všetkých členských štátoch. [50] Takéto *spresnenie* sa pohybuje v prípustných medziach, ak ustanovenia vykonávacieho právneho aktu jednak dodržiavajú podstatné všeobecné ciele sledované základným právnym aktom a jednak sú potrebné alebo užitočné na jeho vykonanie. [51] Je však vylúčené meniť alebo doplňať základný právny akt, a to ani v jeho nepodstatných prvkoch. [52] Na to môže byť totiž Komisia splnomocnená len podľa článku 290 ZFEÚ.

181. Určením korekčného faktora prostredníctvom prijatia článku 4 a prílohy II rozhodnutia 2013/448 nebolo zmenené rozhodnutie 2011/278 ani smernica 2003/87. Text tohto právneho aktu nebol dotknutý, jeho normatívny obsah zostal skôr nezmenený. [53] Nedošlo ani k jeho doplneniu. Komisia totiž nevytvorila korekčný faktor rozhodnutím 2013/448. Zakotvený bol už v smernici 2003/87 a v rozhodnutí 2011/278 bol ďalej spresnený.

182. Kvantitatívne určenie korekčného faktora predstavuje skôr výsledok uplatnenia spôsobov výpočtu, ktoré v tejto súvislosti už boli upravené, a vykonáva tak článok 10a ods. 5 smernice 2003/87, ako aj článok 15 ods. 3 rozhodnutia 2011/278. Keďže v tejto súvislosti treba nesporne uznať aj potrebu jednotného určenia v celej Únii, v prípade prijatia článku 4 a prílohy II rozhodnutia 2013/448 tak ide o vykonávacie opatrenie patriace pod článok 291 ods. 2 ZFEÚ.

183. Článok 291 ods. 3 ZFEÚ vo vzťahu k vykonávacím opatreniam Komisie stanovuje, že Parlament a Rada vopred upravia pravidlá a všeobecné zásady kontrolného mechanizmu, ktorým členské štáty uskutočňujú kontrolu nad vykonávaním vykonávacích právomocí Komisie.

49 — Pozri analogicky judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa označenia právneho základu ako časti povinnosti odôvodnenia v rozsudkoch Komisia/Rada (45/86, EU:C:1987:163, bod 9) a Komisia/Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, bod 56).

50 — Rozsudky Komisia/Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, bod 39), Parlament/Komisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 43) a Komisia/Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, bod 30).

51 — Rozsudok Parlament/Komisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 46).

52 — Rozsudky Parlament/Komisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 45) a Komisia/Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, bod 31).

53 — Pozri aj rozsudok Komisia/Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, bod 44).

184. Tieto pravidlá a všeobecné zásady sú zakotvené v nariadení (EÚ) č. 182/2011 [54]. Toto nariadenie však nestanovuje záväzné procesné podmienky, pretože podľa článku 1 sa tieto pravidlá a všeobecné zásady uplatňujú (iba) vtedy, ak sa na základe právne záväzného aktu Únie pri prijímaní vykonávacích aktov Komisiou vyžaduje kontrola členskými štátmi.

185. Komisia preto v článku 15 ods. 3 rozhodnutia 2011/278 mohla splnomocniť sama seba na určenie korekčného faktora bez potreby stanovenia ďalšieho kontrolného konania.

186. Keďže určenie korekčného faktora v článku 4 a prílohe II rozhodnutia 2013/448 je vykonávacie opatrenie v zmysle článku 291 ZFEÚ, aj na výhradu týkajúcu sa obchádzania regulačného postupu s kontrolou možno ľahko odpovedať.

187. Článok 10a ods. 1 druhý pododsek smernice 2003/87 totiž vyžaduje takýto postup iba v prípade opatrení zameraných na zmenu nepodstatných prvkov tejto smernice jej doplnením.

188. Z preskúmania prejudiciálnych otázok týkajúcich sa neuplatnenia regulačného postupu s kontrolou teda nevyplynulo nič, čo by spochybnilo zákonnosť určenia korekčného faktora prostredníctvom článku 4 a prílohy II rozhodnutia 2013/448.

G – *O možnosti obrátiť sa priamo na súdy Únie*

189. Raad van State sa svojou prvou otázkou pýta, či by prevádzkovatelia existujúcich priemyselných zariadení, na ktoré sa od roku 2013 vzťahovali predpisy smernice 2003/87 o obchodovaní s emisiami, nepochybne mohli podať na Všeobecný súd podľa článku 263 ods. 4 ZFEÚ žalobu o neplatnosť korekčného faktora v rozhodnutí 2013/448.

190. Táto otázka sa vzťahuje na ustálenú judikatúru, podľa ktorej predpokladom uznania práva určitého účastníka konania namietať neplatnosť aktu Únie pred vnútroštátnymi súdmi je skutočnosť, že tento účastník konania nemá právo podať proti uvedenému aktu priamu žalobu na súdy Únie na základe článku 263 ZFEÚ. [55] Ak by sa totiž pripustilo, že osoba podliehajúca súdnej právomoci, ktorá bez akýchkoľvek pochybností má aktívnu legitimáciu v zmysle článku 263 ods. 4 ZFEÚ na podanie žaloby o neplatnosť proti aktu Únie, môže po uplynutí lehoty na podanie žaloby stanovenej v článku 263 ods. 6 ZFEÚ namietať na vnútroštátnom súde proti platnosti toho istého aktu, znamenalo by to, že by sa jej priznala možnosť obísť konečnú povahu, ktorú voči nej uvedený akt má po uplynutí lehoty na podanie žaloby. [56]

191. Závažnosť už preskúmaných otázok týkajúcich sa platnosti určenia korekčného faktora v rozhodnutí 2013/448 by teda bola spochybnená, ak by spoločnosti, ktoré podali žaloby v konaniach vo veciach samých, mohli podať žaloby na súdy Únie a táto aktívna legitimácia by nepochybne existovala. Preukážem však, že to tak nie je.

192. Podľa článku 263 ods. 4 ZFEÚ akákoľvek fyzická alebo právnická osoba môže podať žalobu proti aktom, ktoré sú jej určené (prvý variant) alebo ktoré sa jej priamo a osobne týkajú (druhý variant), ako aj voči regulačným aktom, ktoré sa jej priamo týkajú a nevyžadujú vykonávacie opatrenia (tretí variant).

54 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 182/2011 zo 16. februára 2011, ktorým sa ustanovujú pravidlá a všeobecné zásady mechanizmu, na základe ktorého členské štáty kontrolujú vykonávanie vykonávacích právomocí Komisie (Ú. v. EÚ L 55, s. 13).

55 — Rozsudky TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, bod 23), Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, bod 41) a Banco Privado Português a Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, bod 28).

56 — Rozsudky TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, body 18 a 24), Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, bod 41) a Banco Privado Português a Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, bod 28).

193. Je vylúčené, aby mali spoločnosti, ktoré podali žaloby v konaniach vo veciach samých, aktívnu legitimáciu podľa prvého alebo tretieho variantu článku 263 ods. 4 ZFEÚ. Rozhodnutie 2013/448 nie je určené im, ale členským štátom podľa článku 5. Navyše korekčný faktor určený v článku 4 vyžaduje vykonávacie opatrenia členských štátov, konkrétne úpravu provizórne vypočítaného množstva bezodplatných kvót, ktoré majú byť pridelené.

194. Žalujúce spoločnosti tak mohli byť aktívne legitimované na podanie žaloby na súdy Únie proti rozhodnutiu 2013/448 iba na základe druhého variantu článku 263 ods. 4 ZFEÚ. Podmienkou je, aby sa ich rozhodnutie priamo a osobne týkalo.

195. Iné osoby ako tie, ktorým je rozhodnutie určené, môžu tvrdiť, že sa ich rozhodnutie osobne dotýka, iba vtedy, keď sa ich dotýka na základe ich určitých osobitných vlastností alebo na základe okolnosti, ktorá ich charakterizuje vo vzťahu k akejkoľvek inej osobe a tým ich individualizuje obdobným spôsobom ako osobu, ktorej je rozhodnutie určené. [57]

196. Je pravda, že korekčný faktor sa týka potenciálne každého, pretože sa uplatňuje aj v prípade zariadení, ktoré sú k systému obchodovania s emisiami novo pripojené. Skutočnosť, že ustanovenie má na základe svojej povahy a dosahu všeobecný charakter v tom, že sa vo všeobecnosti používa na zúčastnené hospodárske subjekty, však nevylučuje, že by sa mohlo osobne týkať niektorých z nich. [58]

197. V prejednávanom prípade možno zúžiť okruh dotknutých subjektov, a to na existujúce priemyselné zariadenia. Vo vzťahu k nim bolo predbežne vypočítané, koľko bezodplatných emisných kvót im má byť pridelených, a toto predbežné množstvo sa zníži prostredníctvom uplatnenia korekčného faktora. Navyše všetky zariadenia zahrnuté do obchodného systému potrebujú podľa článku 4 smernice 2003/87 povolenie na vypúšťanie emisií skleníkových plynov.

198. Judikatúra týkajúca sa otázky, či sú členovia takto zúženého okruhu osobne dotknutí, však nie je veľmi jednoznačná.

199. Súdny dvor na jednej strane rozhodol, že pokiaľ sa rozhodnutie týka skupiny osôb, ktoré boli určené alebo ich bolo možné určiť v čase prijatia tohto aktu a v závislosti od kritérií vlastných členom tejto skupiny, môžu tieto osoby byť osobne dotknuté týmto aktom, pokiaľ tvoria súčasť úzkeho okruhu hospodárskych subjektov. [59] O taký prípad môže ísť najmä vtedy, ak rozhodnutie mení práva nadobudnuté jednotlivcom v čase *pred jeho prijatím*. [60]

200. Na rozdiel od názoru Holandska však vlastníci dotknutých zariadení nezískali pred rozhodnutím o korekčnom faktore žiadne emisie, keďže predbežné vypočítanie emisií podľa článku 10 ods. 2 a článku 15 ods. 2 písm. e) rozhodnutia 2011/278 malo provizórny charakter. [61] Ako Komisia správne uviedla, na určenie emisných práv spoločností je skôr v prvom rade potrebné určiť korekčný faktor. V tomto rozsahu sa prejednávaná situácia líši napríklad od rozsudku Codorniu, ktorý sa týkal právnej úpravy zasahujúcej do existujúceho práva ochranných známok, [62] alebo od rozsudku Infront, v ktorom išlo o existujúce práva na televízne vysielanie športových udalostí. [63]

57 — Rozsudky Plaumann/Komisia (25/62, EU:C:1963:17, s. 238), Sahlstedt a i./Komisia (C-362/06 P, EU:C:2009:243, bod 26), Stichting Woonpunt a i./Komisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 57) a T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, bod 63).

58 — Rozsudok Sahlstedt a i./Komisia (C-362/06 P,EU:C:2009:243, bod 29).

59 — Rozsudok Sahlstedt a i./Komisia (C-362/06 P,EU:C:2009:243, bod 30).

60 — Rozsudky Stichting Woonpunt a i./Komisia (C-132/12, EU:C:2014:100, bod 59).

61 — Pozri bod 163 vyššie.

62 — Rozsudok Codorniu/Rada (C-309/89, EU:C:1994:197, body 21 a 22).

63 — Rozsudok Komisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, body 73 až 77).

201. Treba teda vziať do úvahy protichodnú judikatúru. Súdny dvor v nej konštatoval, že možnosť určiť viac-menej presne počet, alebo dokonca identitu subjektov práva, na ktoré sa uplatňuje opatrenie, však vôbec neznamená, že sa tieto subjekty musia považovať za osobne dotknuté týmto opatrením, keď je nepochybné, že toto uplatnenie sa vykonáva na základe objektívnej právnej alebo skutkovej situácie, ktorú vymedzuje predmetný akt.[64] Súd to chápe v tom zmysle, že príslušnosťou k obmedzenému okruhu nemožno individualizovať dotknutú osobu, pokiaľ tento okruh vyplýva zo samotnej povahy systému stanoveného napadnutou právnou úpravou.[65]

202. Súdny dvor preto nedávno vo veľmi podobnom prípade vylúčil osobnú dotknutosť. Išlo v ňom o stanovenie prideľovacieho koeficientu, ktorý bol uplatnený v prípade žiadostí podaných v určitom období v oblasti trhu s cukrom. Okruh žiadateľov bol tým síce presne určený,[66] ale koeficient bol vypočítaný iba v závislosti od dostupného a požadovaného množstve bez toho, aby sa zohľadnil obsah individuálnych žiadostí alebo špecifická situácia žiadateľov.[67]

203. Presne taká je situácia v prejednávanom prípade: korekčný faktor sa vypočíta na základe údajov členských štátov týkajúcich sa uznaného dopytu priemyselných zariadení podľa referenčných úrovní a maximálneho množstva kvót pre priemysel, pričom sa nezohľadní situácia jednotlivých zariadení. Podľa judikatúry Súdneho dvora preto treba osobnú dotknutosť odmietnuť aj napriek obmedziteľnosti okruhu hospodárskych subjektov. Aktívna legitimácia teda nevznikla.

204. Nezávisle od toho, či Súdny dvor s týmto názorom súhlasí, táto debata svedčí o tom, že prípadná aktívna legitimácia pred súdmi Únie v každom prípade nebola nesporná. Tá by teda nebola v rozpore s otázkami platnosti korekčného faktora.

205. Na prvú otázku vo veci Dow Benelux preto treba odpovedať v tom zmysle, že prevádzkovatelia zariadení, na ktoré sa od roku 2013 vzťahovali predpisy smernice 2003/87 o obchodovaní s emisiami, s výnimkou prevádzkovateľov zariadení v zmysle článku 10a ods. 3 tejto smernice a nových účastníkov, nemohli nepochybne podať na Všeobecný súd podľa článku 263 ods. 4 ZFEÚ žalobu o neplatnosť rozhodnutia 2013/448, pokiaľ ide o jednotný medziodvetvový korekčný faktor, ktorý v ňom je určený.

H – *O dôsledkoch nezákonnosti rozhodnutia 2013/448*

206. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich chce prostredníctvom svojej siedmej otázky zistiť, či konštatovanie neplatnosti korekčného faktora vylučuje jeho uplatnenie. Ide teda o to, či zariadenia v prípade zrušenia korekčného faktora Súdnym dvorom dostanú predbežne vypočítané množstvo bezodplatných kvót, ktoré majú byť pridelené, bez akéhokoľvek zníženia.

207. Táto otázka vzniká preto, lebo som vyššie konštatovala, že článok 4 a príloha II rozhodnutia 2013/448 sú neplatné. Príslušný rozsudok Súdneho dvora má retroaktívny účinok rovnako ako rozsudok, ktorým sa vyhlasuje neplatnosť.[68] Konštatovanie neplatnosti aktu inštitúcie predstavuje dostatočný dôvod pre každého ďalšieho sudcu, aby na účely rozhodnutia, ktoré má vydať, považoval tento akt od počiatku za neplatný.[69]

64 — Rozsudky Sahlstedt a i./Komisia (C-362/06 P, EU:C:2009:243, bod 31), Stichting Woonpunt a i./Komisia (C-132/12, EU:C:2014:100, bod 58) a T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, bod 64).

65 — Rozsudok Všeobecného súdu T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia (T-279/11, EU:T:2013:299, bod 84).

66 — Na objasnenie rozsudok Všeobecného súdu T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia (T-279/11, EU:T:2013:299, bod 81).

67 — Rozsudok T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, body 65 a 66).

68 — Rozsudky Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168, bod 17) a Centre d'exportation du livre français (C-199/06, EU:C:2008:79, body 61 a 63).

69 — Rozsudok International Chemical Corporation (66/80, EU:C:1981:102, bod 13) a uznesenie Fratelli Martini a Cargill (C-421/06, EU:C:2007:662, bod 54).

208. Dalo by sa preto predpokladať, že po zrušení korekčného faktora musí nasledovať definitívne neznížené pridelenie vo výške predbežného výpočtu. V dôsledku toho by zariadenia dostali na roky 2013 až 2015 zakaždým o 6 % až 10 % viac bezodplatných kvót ročne. Nemožno vylúčiť, že toto dodatočné pridelenie by prinajmenšom vzhľadom na minulosť vyžadovalo príslušné zvýšenie celkového množstva kvót, keďže kvóty, ktoré neboli pridelené bezodplatne, boli pravdepodobne už vydražené. Počas nasledujúcich rokov by bolo množstvo dodatočných bezodplatných kvót ešte väčšie, tie by však bolo možné vyňať z množstva kvót, s ktorými sa má obchodovať formou aukcie.

209. Takéto dodatočné bezodplatné pridelenia by boli zjavne neprimerané. Podľa tu navrhovanej odpovede na návrhy na začatie prejudiciálneho konania bolo totiž bezodplatné pridelenie príliš vysoké, nie príliš nízke. [70]

210. Okrem toho Nemecko na rozdiel od tohto chápania dôsledkov neplatnosti korekčného faktora tvrdí, že určenie korekčného faktora je predpokladom definitívneho pridelenia. V tomto prípade by jeho zrušenie spochybnilo právny základ doterajších definitívnych pridelení a bránilo by budúcim definitívnym prideleniam. Toto by mohlo zásadne ovplyvniť fungovanie systému.

211. Účinok neexistencie korekčného faktora napokon nemôže byť relevantný. Treba totiž pripomenúť, že príslušné inštitúcie Únie sú zaviazané prijať opatrenia nevyhnutné na odstránenie konštatovanej protiprávnosti, ak Súdny dvor v rámci konania začatého podľa článku 267 ZFEÚ rozhodne, že akt prijatý inštitúciou Únie je neplatný. Povinnosť podľa článku 266 ZFEÚ v prípade rozsudku o neplatnosti sa v podobnom prípade uplatní analogicky. [71]

212. Zrušenie korekčného faktora by teda malo iba dočasný charakter. Komisia by ho musela čoskoro opäť určiť s prihliadnutím na rozhodnutie o prejednávaných návrhoch na začatie prejudiciálneho konania.

213. Na účely zabránenia právnej neistote do prijatia nového rozhodnutia Komisie by mal preto Súdny dvor – ako o to Komisia subsidiárne požiadala – spoločne so zrušením korekčného faktora určiť už aj prechodnú právnu úpravu. Keď to totiž odôvodňujú naliehavé dôvody právnej istoty, Súdny dvor disponuje na základe článku 264 ods. 2 ZFEÚ, uplatniteľného analogicky aj v rámci prejudiciálneho konania na základe článku 267 ZFEÚ, ktorého predmetom je posúdenie platnosti aktov prijatých inštitúciami Európskej únie, voľnou úvahou, aby v každom konkrétnom prípade uviedol, ktoré z účinkov tohto aktu musia byť považované za konečné. [72]

214. Je preto nutné zachovať právne účinky doterajšieho korekčného faktora aspoň do jeho nového určenia.

215. Súdny dvor by mal okrem toho celkom vylúčiť, aby na základe nového korekčného faktora museli byť zmenené pridelenia, ktoré už boli vykonané a ktoré sa ešte majú vykonať pred novým určením korekčného faktora.

216. Takéto obmedzenie účinkov rozsudku je možné v prípade, ak jednak existuje riziko vážnych ekonomických dôsledkov, predovšetkým vzhľadom na veľký počet právnych vzťahov, ktoré vznikli v dobrej viere na základe právnej úpravy, ktorá sa oprávnene považovala za platnú, a jednak keď sa javí, že jednotlivci a vnútroštátne orgány boli nabádaní k správaniu, ktoré nie je v súlade s právnou úpravou Únie z dôvodu vážnej a objektívnej neistoty týkajúcej sa dosahu ustanovení Spoločenstva a neistoty, ku ktorej prípadne prispelo i správanie iných členských štátov alebo Komisie. [73]

70 — Pozri bod 110 a nasl. vyššie.

71 — Rozsudky FIAMM a i./Rada a Komisia (C-120/06 P a C-121/06 P, EU:C:2008:476, bod 123), ako aj Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, bod 124).

72 — Rozsudky Parlament/Rada (C-22/96, EU:C:1998:258, bod 42) a Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, bod 121).

73 — Rozsudky Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, bod 69) a Richards (C-423/04, EU:C:2006:256, bod 42).

217. V prejednávanom prípade sú uvedené predpoklady splnené. Retroaktívne *zníženie* by totiž narušilo legitímnu dôveru mnohých prevádzkovateľov zariadení, pokiaľ ide o stav definitívneho prideleni a. Okrem toho by v období medzi vydaním rozsudku Súdneho dvora a prijatím nového korekčného faktora boli vystavení nezavinenému riziku spojenému s trovami konania, ak by sa budúce bezodplatné pridelenia uskutočnili s výhradou zníženia.

218. Ak však Súdny dvor v tejto forme uplatnenie správne vypočítaného korekčného faktora časovo obmedzí, Komisia ho má určiť čo najskôr. Súdny dvor má teda Komisii stanoviť lehotu. V tejto súvislosti sa zdá primeraný jeden rok.

V – **Návrh**

219. Navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Veci C-191/14 a C-192/14, C-295/14, ako aj C-389/14, C-391/14 až C-393/14 sa spájajú na účely spoločného rozhodnutia.

2. Prevádzkovatelia zariadení, na ktoré sa od roku 2013 vzťahovali ustanovenia smernice 2003/87/ES, s výnimkou prevádzkovateľov zariadení v zmysle článku 10a ods. 3 tejto smernice a nových účastníkov, nepochybne nemohli na Všeobecný súd Európskej únie podať podľa článku 263 ods. 4 ZFEÚ žalobu o neplatnosť rozhodnutia 2013/448/EÚ, pokiaľ ide o jednotný medziodvetvový korekčný faktor, ktorý je v ňom určený.

3. Článok 4 a príloha II rozhodnutia 2013/448 sa vyhlasujú za neplatné.

4. Účinky článku 4 a prílohy II rozhodnutia 2013/448 zostávajú zachované dovtedy, kým Komisia v primeranej lehote, ktorá nesmie presiahnuť jeden rok, neprijme nové rozhodnutie podľa článku 10a ods. 5 smernice 2003/87 a článku 15 ods. 3 rozhodnutia 2011/278/EÚ. Uplatnenie tohto nového rozhodnutia na pridelenia pred jeho prijatím je vylúčené.